

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

RÉGIMES COMPARÉS
DE
LA CONCESSION
DE
LA RÉGIE INTÉRESSÉE
ET DE
LA RÉGIE DIRECTE
POUR
L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS EN COMMUN
DE LA RÉGION PARISIENNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le Samedi 3 Février 1923 à 3 h. 1/2

PAR

J. CHAMPETIER DE RIBES

Ingenieur des Arts et Manufactures.

Président : M. JACQUELIN, *professeur*

Suffragants { M. ROLLAND, *professeur*
 { M. MESTRE, *professeur, chargé de cours*

EMMANUEL GREVIN
IMPRIMERIE DE LAGNY

1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT

RÉGIMES COMPARÉS
DE
LA CONCESSION
DE
LA RÉGIE INTÉRESSÉE
ET DE
LA RÉGIE DIRECTE
POUR
L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS EN COMMUN
DE LA RÉGION PARISIENNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le *Samedi 3 Février 1923* à 3 h. 1/2

PAR

J. CHAMPETIER DE RIBES

Ingénieur des Arts et Manufactures.

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants { *M. ROLLAND, professeur*
M. MESTRE, professeur, chargé de cours

EMMANUEL GREVIN
IMPRIMERIE DE LAGNY

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



PREMIÈRE PARTIE

DÉFINITIONS

INTRODUCTION

L'Unité Administrative, État, Département ou Commune, peut construire et exploiter ses réseaux de voies ferrées de plusieurs manières :

Elle peut opérer elle-même, tant pour la construction que pour l'exploitation au moyen de ses fonctionnaires.

C'est la Régie directe, appelée « Exploitation directe » par le décret du 26 juin 1915.

Elle peut se décharger sur un tiers du soin de construire et d'exploiter en déléguant en quelque sorte ses droits de propriété pendant un certain temps et en autorisant le tiers à percevoir des taxes sur les usagers.

C'est la Concession.

Elle peut enfin, lorsqu'elle est en possession d'un réseau de voies ferrées, sans rien abandonner de ses droits de propriété, se décharger sur un tiers du soin d'exploiter dans des conditions déterminées.

C'est la Régie intéressée.

Ces trois modes d'exploitation méritent d'être définis avec précision.

Pour des raisons historiques, nous commencerons par la

Concession, ensuite nous étudierons la Régie directe, puis l'Affermage.

Première Remarque :

Dans tout ce qui suivra, nous laisserons volontairement de côté tout ce qui a trait au Contrôle des voies ferrées d'intérêt local, qui s'applique indistinctement à tous les modes d'exploitation et ne rentre pas dans le cadre de notre étude comparative.

Deuxième Remarque :

Pour des raisons analogues, nous ne parlerons pas des cahiers des charges qui doivent être annexés aux Concessions comme aux Contrats de Régie intéressée.

Même pour les lignes exploitées en Régie simple qui, théoriquement, ne devraient pas comporter de cahier des charges puisqu'il n'intervient aucun contrat entre le Département ou la Commune et l'exploitant, un texte analogue est nécessaire pour définir les conditions de la construction et de l'exploitation, ainsi que les rapports du service avec le public, et c'est une tradition ancienne d'appliquer aux lignes soumises à ce régime un cahier des charges identique à celui des lignes concédées dans lequel on supprime seulement le Titre III relatif à la durée, au rachat ou à la déchéance de la Concession.

CHAPITRE PREMIER

DE LA CONCESSION

L'appellation de « concession de travaux publics » ne rend pas exactement l'opération ainsi désignée, qui dépasse la notion du travail même à effectuer pour devenir un mode d'exécution des services publics.

En Allemagne, l'expression « concession d'entreprise publique » donne une idée plus exacte de la chose.

Pour la première fois en France, dans le décret du 31 mars 1910, sur la réorganisation du Conseil d'État au contentieux, nous trouvons l'expression de « concession de service public », qui correspond exactement à l'opération envisagée.

Les définitions du terme de « Concession » se rencontrent en grand nombre dans les ouvrages de droit administratif.

Nous retiendrons seulement celle donnée par M. PAYEN, dans son ouvrage « Les Chemins de fer d'intérêt local », pour le cas qui nous occupe.

« La concession des chemins de fer est un contrat synallagmatique par lequel l'État, le Département ou la Commune confie à un particulier ou à une compagnie la construction d'une voie ferrée et lui délègue ses droits pour l'exploitation de cette voie ferrée, pendant un certain temps, en formant avec lui une sorte d'association pour le partage, dans une mesure indéterminée, des bénéfices ou des pertes éventuelles, et aussi, le plus souvent, pour la constitution du capital de premier établissement. »

On peut se demander quelle est la nature de ce contrat et s'il peut être assimilé aux autres contrats définis et réglementés par le Code civil ou par le Code de commerce.

Ce n'est ni une vente, ni un échange, puisqu'il n'entraîne

aucun transfert de propriété et ne donne aucun droit perpétuel.

Ce n'est pas un louage de chose, puisque loin de payer un loyer, c'est le concessionnaire qui est autorisé à percevoir des taxes sur les usagers (ce qui constitue même le caractère fondamental de la concession).

Ce n'est pas un louage d'ouvrage, puisque le concessionnaire garde un droit sur l'ouvrage accompli, ce qui ne permet pas de l'assimiler à un entrepreneur ordinaire.

On peut mieux comparer le contrat de concession au contrat de société.

Il semble, en effet, réunir les conditions caractéristiques données par l'article 1832 du Code civil qui s'exprime ainsi :

« La Société est un contrat par lequel deux ou plusieurs
« personnes conviennent de mettre quelque chose en com-
« mun dans la vue de partager le bénéfice qui pourrait en
« résulter. »

Apport des parties, intention de réaliser des bénéfices, partage de ces bénéfices, l'assimilation semble complète entre le contrat de concession et le contrat de société.

On peut cependant trouver entre deux contrats des différences telles qu'il n'est plus possible de les assimiler.

L'apport du pouvoir concédant est constitué par une partie du domaine public, ce ne peut donc être en pleine propriété.

Les associés sont en principe égaux en droit ; le concessionnaire est, vis-à-vis du concédant, dans une disposition tout autre.

L'associé-gérant opère pour le compte de ses co-associés mandataires, le concessionnaire n'agit qu'en son propre nom.

On peut donc affirmer que le contrat de concession n'a pas été prévu et réglementé par le Code civil.

Nous empruntons à M. PAYEN (op. cit.) cette énumération des caractères du « contrat de concession » :

« En temps qu'elle a trait à la construction des chemins de fer, elle répond à l'idée de louage d'ouvrage.

« En temps qu'elle organise les rapports du maître de l'ouvrage et de l'entrepreneur pour l'exploitation de ses chemins de fer, elle répond à l'idée d'association.

« Mais elle ne constitue ni l'un ni l'autre de ces deux

contrats, en vertu de la personnalité de celui qui dans l'un de ces contrats jouerait vis-à-vis du concessionnaire le rôle de maître de l'ouvrage et celui d'associé.

« Le contrat de louage d'ouvrage, transformé par les exigences de la législation administrative, devient le marché de travaux publics ; quant à la société transformée pour les mêmes raisons, elle n'a reçu aucun nom, mais il n'en est pas moins certain que le contrat de concession implique son existence comme il implique celle d'un marché de travaux publics. »

Ajoutons pour finir que le contrat de concession est un contrat conclu « *intuitu personæ* ». Il suppose, en effet, la confiance tant dans les qualités professionnelles que dans le crédit du Concessionnaire.

Si la Concession n'a pas été prévue par le Code civil ou le Code de Commerce, elle a été définie et réglementée par de nombreuses lois et en particulier par les lois des 12 juillet 1865, 11 juin 1880, 31 juillet 1913, 22 avril 1916 et 13 août 1920.

Ces lois ont été analysées dans beaucoup d'ouvrages, et nous ne voyons pas l'intérêt de le faire ici, ce qui risquerait de n'offrir aucune originalité.

Pour nous résumer, le trait caractéristique de la concession et qui distingue ce mode d'exploitation de la régie intéressée qui lui est voisin par tant d'autres côtés, est donc que le concessionnaire fournit tout ou partie du capital de premier établissement (le cinquième au moins).

De plus, le concessionnaire supporte en principe les risques de l'exploitation et prend à son compte tout ou partie des pertes d'exploitation, sauf l'application de la théorie de l'imprévision qui, si elle se généralisait, tendrait à rapprocher jusqu'à les confondre le régime de la concession de celui de la Régie intéressée.

CHAPITRE II

DE LA RÉGIE DIRECTE

Il faut distinguer la construction de la voie ferrée et son exploitation.

Pour la construction, aucune difficulté et nous ne nous y arrêterons pas; l'exécution des travaux publics en régie est une opération très ancienne, très bien réglementée et sur laquelle on est amplement documenté en consultant les ouvrages de droit administratif.

Par contre, le mode d'exploitation en Régie directe d'un service public est quelque chose de plus récent sur lequel il y a lieu de nous arrêter.

Ce mode d'exploitation correspond à l'exploitation directe. L'Unité administrative, État, Département ou Commune, se fait elle-même entrepreneur de transports. Elle organise le service, nomme les agents et gère l'entreprise à ses risques et périls.

On ne trouve aucun texte législatif prohibant de façon formelle de semblables entreprises pour l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local et rien ne s'opposait en principe, d'après les lois de 1865 et de 1880, à ce que les départements ou les communes fussent autorisés à exploiter à leurs risques et périls les réseaux de voies ferrées dont ils étaient propriétaires.

L'article 10 de la loi de 1880 cite même, parmi les modifications qui peuvent être autorisées par décret en Conseil d'État, « la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession. »

C'est ainsi que les décrets des 5 août 1866, 9 novembre 1867 et du 25 avril 1869 avaient autorisé les villes de Munster et de Colmar et le département des Ardennes, à établir et à

exploiter eux-mêmes des chemins de fer d'intérêt local ; sous le régime de la loi de 1880, la loi du 26 septembre 1882 a autorisé le département d'Indre-et-Loire à construire et à exploiter la ligne de Ligré-Rivière à Richelieu.

D'autres lois et décrets sont venus par la suite autoriser des départements et des communes à exploiter les voies ferrées d'intérêt local, en particulier :

les tramways de Pithiviers à Poury ; l'exploitation a été reprise par le département du Loiret le 11 juin 1900 ;

les tramways d'Aix à Limoges, exploités en régie par le département de la Haute-Vienne (décret du 29 août 1906) ;

les tramways de la Côte-d'Or, rachetés aux compagnies de chemins de fer du Sud de la France par le département (décret du 1^{er} février 1909) ;

le Funiculaire de Belleville (26 mai 1910) ;

les tramways de Moutiers à Brides-les-Bains, rachetés par le département de la Savoie (décret du 23 juin 1911) ;

les tramways de Pont-de-Vaux à Fleurville, rachetés par la commune de Pont-de-Vaux (décret du 11 décembre 1912) ;

les tramways de Chambéry à La Motte-Servolex, à Challes-Eaux et à Pont-Saint-Charles, rachetés par le département de la Savoie (décret du 8 février 1913).

Il est intéressant de noter que toutes ces reprises par les départements ou les communes sont intervenues à la suite des défaillances du concessionnaire. Ces solutions ont donc été adoptées sous la pression des événements et l'exploitation en régie revêtait un caractère tout à fait exceptionnel.

Donc aucun texte législatif n'interdisait, aux unités administratives, l'exploitation en régie.

Mais cela n'empêchait pas que la jurisprudence avait mis obstacle en fait dans le passé à de telles tentatives, sous prétexte qu'elles constituaient des entreprises commerciales que les départements ou les communes ne semblaient pas pouvoir accomplir.

En particulier, le Conseil d'État a déclaré, dans un arrêt du 24 février 1887 (Funiculaire de Belleville), que les services d'omnibus et tramways ne peuvent être exploités en régie, comme constituant une entreprise industrielle et commerciale étrangère aux attributions légales des communes.

On arrivait à ce paradoxe que la commune ne pouvait se

servir à son gré de l'ouvrage qu'elle avait droit de construire; elle pouvait en disposer mais non l'utiliser elle-même.

Cette opinion a été réfutée par M. HAURIOU : « En droit, dit-il, une exploitation quelle qu'elle soit, une fois érigée en service public, perd son caractère d'exploitation industrielle et commerciale; en fait, l'État aurait mauvaise grâce à refuser aux communes le droit de faire ce qu'il a fait lui-même en érigeant, en service public, l'entreprise des Postes et celle des Chemins de fer.

Autoriser les communes à organiser des services de tramways et de funiculaires et d'éclairage au gaz, et leur interdire de les exploiter en régie, est une solution assez bâtarde à laquelle l'État ne s'est pas tenu lui-même, puisqu'il exploite en régie les Postes et une concession de chemins de fer. »

C'est pour préciser ce fait et en fixer définitivement la jurisprudence que la commission de la Chambre des Députés, chargée d'élaborer le projet de loi qui est devenu la loi du 31 juillet 1913, a rédigé un texte explicite qui est devenu, après une modification résultant de la discussion sénatoriale, l'article 25 de la loi.

Le texte de la commission était le suivant : « Le Département et la Commune peuvent exploiter directement leurs voies ferrées d'intérêt local. »

L'article 25 de la loi du 31 juillet 1913 est ainsi rédigé . « Le Département et la Commune peuvent être autorisés à exploiter directement leurs voies ferrées d'intérêt local. »

Le Gouvernement, tout en reconnaissant que rien dans le projet de loi n'interdisait en principe l'exploitation en régie, avait demandé, à la commission, la suppression de cette nouvelle disposition.

« Sans s'opposer, disait le ministre, à l'adjonction de cet article, le Gouvernement croit cependant devoir faire observer que son introduction dans le projet de loi n'est imposée par aucune nécessité. »

« La loi du 11 juin 1880 ne renferme aucune disposition de cette nature et l'absence d'un texte légal n'a cependant point fait obstacle à ce que la commune et le département fussent autorisés à se charger de l'exploitation directe de leurs voies ferrées.

« La déclaration de principe contenue dans le texte rédigé par la commission de la Chambre des Députés n'ajoutera donc aucun droit à ceux dont l'exercice a déjà été, en diverses circonstances, reconnu aux villes et aux départements.

« Elle peut avoir, par contre, l'inconvénient de paraître constituer une invitation, pour ces collectivités, à recourir normalement à ce mode d'exploitation, alors que dans l'esprit du Gouvernement il ne doit être admis que s'il est justifié par des circonstances spéciales.

« D'une part, en effet, les départements et les communes sont placés sous la tutelle de l'État. Or, en principe, les mineurs ne peuvent pas faire acte de commerce.

« D'autre part, l'exploitation directe d'entreprise de chemins de fer est susceptible de faire peser un grave aléa sur les budgets départementaux et communaux dont l'élasticité est aujourd'hui fort réduite et doit être ménagée. »

Le rapporteur, M. A. BÉRARD, devant le Sénat se déclara absolument d'accord avec le Gouvernement. « Mais, ajoutait-il, il peut arriver, comme cela s'est produit sous la législation de 1880, qu'on soit amené à autoriser une commune ou un département à faire la régie directe ou la régie intéressée.

« Nous maintenons donc ce droit avec toutes les garanties que donne la législation actuelle. » C'est afin d'éviter toute ambiguïté sur ce point que le Sénat, sur la proposition du Gouvernement, a substitué les mots « peuvent être autorisés à exploiter » aux mots « peuvent exploiter » qui figuraient dans le texte additionnel de la Chambre.

Le ministre des Travaux publics déclara en outre qu'a fortiori, l'acte déclaratif d'utilité pouvait autoriser les départements et les communes à exploiter en régie intéressée.

C'est en vertu de la délégation résultant du paragraphe 5 de l'article 47 de la loi du 31 juillet 1918, que le décret du 25 juin 1916 réglemente ce mode d'exploitation.

Nous extrayons les principales caractéristiques suivantes de ce décret ainsi que de la circulaire ministérielle du 5 février 1918, commentant les dispositions tant de la loi que du décret.

Il résulte, de ces textes ainsi que des dispositions antérieures concernant les exploitations en régie, que les voies

ferrées soumises à ce régime sont assimilées à celles qui font l'objet de concessions, au point de vue de leurs rapports avec le fisc, avec le public, avec les fournisseurs ou avec leurs agents, comme au point de vue du contrôle et des subventions de l'État.

Par suite, elles doivent avoir une personnalité juridique pour contracter et ester en justice, et un budget spécial faisant ressortir les résultats financiers.

La décision du Conseil général d'exploitation directe des voies ferrées d'intérêt local n'est exécutoire qu'après approbation par décret en Conseil d'État.

L'exploitation est confiée, pour le compte du Département, à une administration, et elle est régie par un cahier des charges annexé à l'acte l'autorisant.

Indépendamment de l'exploitation, l'administration du réseau est chargée de l'exécution des travaux complémentaires sur les lignes exploitées, des acquisitions du matériel et de l'outillage.

Elle peut être chargée également de la construction de lignes nouvelles, dont l'exploitation devrait lui être confiée.

Le réseau est administré par un conseil, et un directeur nommé par le préfet après approbation du ministre.

Le Conseil d'administration a les pouvoirs les plus étendus pour l'organisation des services, les questions de personnel, les questions de tarifs, l'établissement du budget; ses décisions sont en général exécutoires, sauf opposition du Préfet. Cependant les décisions concernant le personnel, les allocations de pensions de retraites et les tarifs devant être soumises à l'enquête réglementaire, doivent être approuvées par le Conseil général ou la Commission départementale avant de devenir exécutoires.

S'il y a accord entre le Conseil général et le Conseil d'administration, le préfet statue, sinon il est statué par le ministre.

Le directeur a sous ses ordres tout le personnel, il assure la gestion du réseau, passe les marchés, représente le réseau en justice et fait tous les actes conservatoires.

Les dépenses de premier établissement sont couvertes par des crédits votés par le Conseil général et inscrites au budget du département.

Sont également inscrits à ce budget les soldes débiteurs ou créditeurs du compte d'exploitation.

Tout ce que nous avons dit précédemment s'applique à l'exploitation en régie par le Département; des dispositions analogues sont prévues pour les réseaux communaux ou inter-communaux.

Nous ne rencontrerons pas les mêmes difficultés que dans le chapitre I pour définir la nature juridique de la régie simple, puisqu'il n'intervient en quelque sorte aucun contrat entre le Département ou la Commune et l'Exploitant.

CHAPITRE III

DE LA RÉGIE INTÉRESSÉE

Qu'est-ce que la Régie intéressée ?

M. HAURIOU donne, dans son précis de droit administratif, la définition suivante :

« Pour l'exécution de travaux publics, on distingue la Régie simple, où il y a un directeur des travaux qui est un fonctionnaire, et la Régie intéressée où le directeur des travaux n'est pas un agent de l'administration ; il est payé simplement par une indemnité proportionnelle à la dépense et à la participation sur les bénéfices, mais n'assume en principe aucun risque. »

Que devient cette définition transportée du domaine de l'exécution de travaux publics dans celui de l'exploitation d'un service public de transports en commun ?

L'Unité administrative est propriétaire du réseau. Elle ne l'aliène en aucune façon. Elle supporte toutes les charges et tous les risques de l'exploitation, mais le directeur du réseau, au lieu d'être un fonctionnaire, n'est pas un agent de l'administration.

Il est rétribué, le plus souvent, non sur les dépenses comme dans le cas de l'exécution d'un travail, la dépense étant alors proportionnée à l'importance des travaux, mais généralement touche une part des bénéfices ou des recettes brutes ou des économies réalisées.

Il exploite sous le contrôle direct et immédiat de l'Unité administrative qui se réserve toutes les décisions relatives aux horaires, aux tarifs, aux conditions de travail et à l'engagement des dépenses importantes.

De plus l'Unité administrative ne prend aucun engagement quant à l'exécution des travaux neufs pour l'agrandissement

du réseau, la possibilité de faire exécuter par le régisseur intéressé n'est qu'une simple faculté.

Voilà les traits caractéristiques de la Régie intéressée.

La convention en date du 20 septembre 1920, passée par le département de la Seine pour l'exploitation en régie intéressée par affermage d'un réseau départemental de transports en commun de la région parisienne, porte le paragraphe suivant :

« Dans l'intention commune des parties contractantes, les présentes ont pour objet d'assurer, au mieux des intérêts généraux, le service des transports en commun par tramways et omnibus de la région parisienne, en recourant à la forme d'affermage communément désignée par l'expression « Régie intéressée », de façon à laisser au Département la maîtrise des lignes et des tarifs et à intéresser à la gestion du service public le personnel à tous les degrés de la hiérarchie, avec participation de ce dernier aux recettes. »

Qu'est-ce donc que l'Affermage et existe-t-il une autre forme d'affermage que celle communément désignée par l'expression « Régie intéressée? »

On pourrait définir l'Affermage d'une façon générale de la manière suivante :

« L'Affermage est un contrat par lequel une personne propriétaire d'une chose susceptible d'être exploitée, confie, à une autre personne, le soin d'exploiter en son lieu et place tout ou partie de la chose suivant des conditions déterminées. »

L'État, propriétaire d'une source d'eau minérale, peut affermer l'exploitation de cette source.

Un propriétaire rural afferme ses terres.

Le concessionnaire, avec l'autorisation du pouvoir concédant, peut affermer une partie de son exploitation.

Enfin, une Unité administrative, propriétaire d'un réseau de voies ferrées, peut affermer ce réseau.

Contentons-nous d'étudier ce dernier cas, le seul qui nous intéresse.

Peut-on concevoir une autre forme d'affermage que la Régie intéressée?

Nous ne le pensons pas et nous estimons que lorsque ces deux termes d'affermage et de Régie intéressée s'appliquent

à l'exploitation d'un service public, ils sont absolument synonymes.

Pour nous en convaincre, ouvrons le contrat passé en 1907 par la Ville de Paris pour la production du gaz à Paris.

Ce document porte le titre de : « Convention entre la Ville de Paris et M. R... pour l'exploitation en Régie intéressée du service du Gaz ».

En lisant cette convention, on voit que la Ville de Paris remet à M. R... tout l'actif, acquis par elle, à la Compagnie Parisienne du Gaz, moyennant une rémunération déterminée, à charge par M. R... d'assurer la production et la distribution du gaz, dans des conditions fixées par un cahier des charges.

Nous retrouvons ainsi tous les traits caractéristiques que nous avons reconnus dans l'opération d'affermage.

Cette analogie une fois admise, voyons comment est réglementée cette convention de Régie intéressée ou d'Affermage.

Comme la Régie directe, l'Affermage, sans être absolument prohibé par les lois antérieures, n'était pas facilement admis par la Jurisprudence législative.

Lors de la discussion à la Chambre des Députés de la loi de 1913, dans une réponse à M. EMPEREUR, le ministre des Travaux publics a reconnu que l'acte déclaratif d'utilité pourrait, à fortiori, autoriser les départements et les communes à affermer en Régie intéressée.

M. EMPEREUR avait fait ressortir que l'exploitation en Régie directe peut présenter des difficultés très grandes au point de vue financier, l'administration des Finances exigeant que les sommes perçues dans la journée soient déposées tous les soirs, à la recette municipale, ou à la recette particulière des Finances, ce qui rend ce mode d'exploitation à peu près impraticable par suite d'absence de fonds de roulement.

« Ce qui est bien préférable, ajoute-t-il, c'est ce que l'on appelle la régie intéressée avec un intermédiaire qui s'occupe de l'exploitation des lignes en même temps que des questions commerciales, et qui tient à ce que l'exploitation prospère aussi bien dans l'intérêt du département que dans le sien.

« La Régie intéressée offre, d'autre part, des facilités très grandes, que la Régie directe ne peut donner.

« Aussi, beaucoup de départements se serviront-ils de ce système d'exploitation de préférence à l'autre. »

Malgré ces déclarations, la loi de 1913 ne prévoit pas explicitement ce mode d'exploitation.

Par contre, dans le décret du 26 juin 1913 ainsi que dans la circulaire ministérielle du 5 février 1918, nous trouvons la règle suivante, applicable aux conventions d'affermage.

« Les Départements, les Communes et les Syndicats de communes ne peuvent être autorisés à affermer que les lignes rentrant dans les catégories suivantes :

« 1° lignes concédées qui leur font retour par suite d'expiration de concession, de rachat ou de déchéance, sous réserve, dans ce dernier cas, qu'il ne reste à exécuter de travaux et fournitures représentant au moins un cinquième de la dépense totale de premier établissement;

« 2° lignes antérieurement exploitées directement;

« 3° lignes nouvelles ayant le caractère d'annexe ou de prolongement d'un réseau concédé, lorsque la durée restant à courir sur la concession de ce réseau est inférieure à 15 années, à partir de la déclaration d'utilité publique des lignes nouvelles;

« 4° lignes nouvelles, ayant le caractère d'annexe ou de prolongement d'un réseau déjà exploité par une compagnie fermière, en vertu d'un traité d'exploitation approuvé antérieurement à la date de l'entrée en vigueur du présent décret. »

L'Affermage doit être autorisé par décret rendu en Conseil d'État.

Les droits et les obligations de l'exploitant sont déterminés par la convention d'affermage, et en particulier les dispositions concernant le cautionnement, les conditions de partage des recettes et des dépenses et le cas de résiliation éventuelle.

Le contrat d'affermage ne peut être passé pour une période supérieure à 30 années.

Comme nous l'avons fait remarquer dans l'introduction de cette première partie, l'Affermage constitue un mode d'exploitation analogue à la concession et en diffère seulement par l'importance moindre du capital que la Société engage dans l'affaire, par la durée moindre du contrat, et par les modifications qui en résultent dans le partage des recettes

et des dépenses, ainsi que dans l'étendue des droits de l'Exploitant.

Le législateur ayant édicté un certain nombre de règles applicables à toutes les concessions, notamment en ce qui concerne la constitution du capital, il ne serait pas admissible qu'un département ou une commune tournât ces règles en substituant à la concession l'Affermage qui, pour un réseau neuf, n'en différerait guère que par leur inobservation.

Mais quand il s'agit de lignes déjà construites, il est évident qu'on ne peut subordonner l'exploitation par une compagnie, à la fourniture du cinquième du capital déjà dépensé et peut-être même amorti.

Quand il s'agit de lignes à incorporer à un réseau dont la concession touche à sa fin, on ne peut obliger le concessionnaire à y engager un capital nouveau et important.

Il a donc fallu prévoir l'Affermage, en limitant l'application aux cas où le régime normal des concessions est évidemment impossible.

Le contrat d'affermage devra être soumis aux règles posées par le législateur pour le seul mode d'exploitation des Compagnies qui est prévu dans tous les cas où les dispositions seraient compatibles avec la situation spéciale motivant le recours à une compagnie fermière.

Comme dans les deux chapitres précédents, voyons quelle est la nature juridique de ce nouveau contrat.

Il n'est pas douteux que le contrat d'affermage est un louage d'ouvrage, défini par l'article 1710 du Code civil ainsi rédigé :

« Le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre moyennant un prix convenu entre elles. »

Nous retrouvons, dans cette définition, tous les traits caractéristiques que nous avons relevés dans le contrat d'affermage.

CHAPITRE IV

LES OMNIBUS

Dans tout ce qui précède, nous n'avons parlé que des tramways.

Voyons ce que deviennent les notions ci-dessus exposées, appliquées aux omnibus.

Les entreprises de transport par omnibus et par tramways, chacun dans leur zone, poursuivent le même but, transporter les voyageurs d'un point à un autre suivant un parcours déterminé. Mais là s'arrête l'analogie et immédiatement surgissent des différences très importantes dans l'établissement de ces deux modes de transport, tant au point de vue technique qu'au point de vue légal.

L'établissement d'un réseau de tramways est une gêne permanente à la circulation et nécessite sur la voie publique des installations incommodes.

L'omnibus, au contraire, paraît faire de la chaussée un usage à peu près normal, ne s'écartant pas sensiblement de celui que font les autres véhicules. Grâce à sa grande mobilité il apporte une gêne bien moindre à la circulation générale.

Il y a lieu toutefois de ne pas conclure trop vite sur ce dernier point et d'étudier de près cette analogie apparente entre les omnibus et les autres voitures empruntant les chaussées.

Dans une exploitation par omnibus, il y a lieu de distinguer la circulation et le stationnement.

Pour ce qui est du stationnement, qui constitue une emprise régulière et privative de la voie publique, il n'est pas douteux que l'administration aura des pouvoirs de réglementation très larges ; il y a là une appropriation du domaine ;

l'autorité gardienne du domaine pourra exiger qu'on lui demande une autorisation, prescrire elle-même les emplacements, limiter la durée des stationnements et le nombre de véhicules ; elle pourra enfin imposer des taxes.

A l'inverse, il semble bien que la circulation devra être considérée comme constituant un usage régulier et normal de la voie publique, et à ce titre, exclure l'intervention administrative.

Toutefois, un schisme très net apparaît ici entre les partisans et les adversaires de la liberté.

Les premiers prétendent que ces véhicules ne faisant pas de la voie publique un usage sensiblement différent de celui que font les voitures privées, les pouvoirs de l'administration à leur égard doivent se borner à édicter les mêmes mesures et qu'il est illégal de les soumettre à des autorisations, bien plus, de constituer des monopoles.

A l'inverse, les partisans de l'intervention de la puissance publique font observer qu'il s'agit ici non pas d'industries pouvant s'exercer d'après les règles et les usages qui leur conviennent, mais d'un véritable service public. Le fait qu'ils occupent la voie publique d'une façon particulière, anormale en quelque sorte, puisque ces véhicules de forme volumineuse sont un obstacle permanent à la circulation par les arrêts fréquents qu'ils effectuent et leur stationnement aux points terminus comme en cours de route, les rend, à cet égard, directement tributaires de la voie publique et les empêche de se réclamer de la liberté absolue.

Cette manière de voir a été confirmée par les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement dans un arrêt rendu par le Conseil d'État en 1888 dans les termes suivants :

« Les voitures publiques n'usent pas du sol des rues dans les conditions ordinaires. Elles y passent tous les jours et souvent une partie de la nuit. Elles s'approprient, elles occupent en quelque sorte la voie publique qui pourtant est faite pour tous.

« La rue n'est pas seulement pour elles la voie de communication sur laquelle on passe, elle est le premier instrument de leur industrie.

« En dehors de ces considérations, il ne faut pas oublier que cette industrie doit être avant tout un service public et que

l'intérêt du public doit prévaloir sur toute autre considération.

« Il faut que toutes les parties de l'agglomération soient desservies suivant leurs besoins à toute heure du jour et de la soirée, même si le trafic correspondant doit être déficitaire ; il faut que la sécurité de l'exploitation soit assurée, que les arrêts soient déterminés dans l'intérêt des usagers. »

Nous voyons ainsi qu'une entreprise de transports en commun par omnibus doit être considérée comme un service public. Comme tel, il peut être exploité par concession, par Régie simple ou par Régie intéressée.

Faisons toutefois remarquer que si, pour les voies ferrées d'intérêt local, nous avons distingué la construction et l'exploitation, nous n'avons plus à envisager, dans le cas qui nous occupe maintenant, que l'exploitation, puisque l'omnibus emprunte les voies publiques dans la construction desquelles la société exploitante n'a pas à intervenir.

§ 1.

CONCESSION

Nous avons vu précédemment que l'exploitation d'un réseau de transports en commun par omnibus comportait l'exercice de deux droits :

Le stationnement.

La circulation.

Il est évident que la concession ne peut porter que sur le droit de stationnement, car, conférer un droit de circulation, c'est ne rien concéder du tout, puisque chacun a le droit de circuler.

C'est la faculté de stationnement qui n'appartient à personne, qui est dans le patrimoine exclusif de la Ville, sur lequel elle est entièrement maîtresse, et qui constitue la caractéristique du privilège.

Au surplus, le droit général de circulation n'échappe-t-il pas à tout monopole ?

Figure-t-il comme le droit de stationnement dans le patrimoine municipal ?

Nous ne le pensons pas.

Dans la délibération de la commission municipale appro-

bative de la nouvelle concession de 1860 qui remplace celle de 1854, pour l'exploitation du réseau d'omnibus dans Paris, on trouve que :

« Les dispositions de la convention ayant toutes un caractère d'édilité et rentrant exclusivement dans les attributions du Préfet de la Seine, laissent absolument intactes celles du Préfet de police, en temps notamment qu'elles s'appliquent au droit de réglementation dans tout ce qui peut intéresser la liberté et la sûreté de la circulation ».

Si le droit conféré par le traité de 1860 rentre exclusivement dans les attributions du Préfet de la Seine, c'est donc qu'il ne porte que sur le stationnement des voitures et non sur la circulation, puisque celle-ci dépend du Préfet de police.

A l'appui de cette opinion, il est intéressant également de rapporter les termes du jugement du Tribunal civil de la Seine, en date du 17 juin 1903, dans le procès intenté par la Compagnie générale des Omnibus, au sujet du traité passé entre la Ville et le concessionnaire du Funiculaire de Belleville.

« Attendu que par application de principes certains, il est impossible d'interpréter les articles ci-dessus visés du cahier des charges du 15 juillet 1854 et du traité du 18 juin 1860, en ce sens qu'ils conféraient à la Compagnie des Omnibus un droit exclusif de circulation pour les voitures servant au transport en commun de personnes, droit qu'il n'appartient pas à la Ville de concéder et qui serait manifestement illégal ;

« Qu'il convient au contraire de décider, conformément aux principes ci-dessus exposés et au texte même du cahier des charges, que le seul droit exclusif concédé par la Ville de Paris à la Compagnie générale des Omnibus est un droit de stationnement sur la voie publique, tandis que la faculté de circuler demeure entièrement libre et appartient à tous... »

Il est toutefois intéressant de remarquer que bien qu'en fait, la concession d'un service d'omnibus ne porte que sur le droit de stationnement, les premiers contrats de concession qui ont régi l'exploitation des omnibus à Paris stipulent que la concession porte à la fois sur les deux droits de stationnement et de circulation.

La concession de 1854 porte :

« Le Préfet de police concède...

le droit exclusif de faire circuler en stationnant sur la voie publique les voitures employées au transport, etc... »

Le traité de 1860 :

« La Ville de Paris concède à la Compagnie générale des Omnibus... le droit exclusif de faire circuler, avec facilité de stationnement sur la voie publique... »

Au contraire, dans la concession de 1910, il n'est plus question du droit de faire circuler les voitures.

On lit :

« La Ville de Paris concède à la Compagnie générale des Omnibus, avec droit exclusif de stationnement sur la voie publique, le service public dans l'enceinte de Paris, des voitures dites « Omnibus » employées au transport en commun des personnes. »

De même dans la convention pour l'exploitation en Régie intéressée par affermage d'un réseau départemental de transports en commun de la région parisienne en date de 1920 :

« Le Département afferme à M. M....., qui accepte, avec droit exclusif de stationnement sur la voie publique à Paris, le service des lignes de voitures dites « Omnibus » employées au transport en commun des personnes, etc. »

Quelle est la nature de ces contrats de concession d'un service public par omnibus et allons-nous trouver les mêmes difficultés pour définir sa nature juridique que lorsqu'il s'agissait de voies ferrées d'intérêt local ?

Nullement : le caractère très net que revêtent les traités de 1856, de 1860 et de 1910, c'est de contenir, avant tout, une location, un bail.

Il y a, en effet, par la Ville de Paris, amodiation de certaines parties de la voie publique, de certaines dépendances du domaine, moyennant un prix, une redevance, qui constituent le droit de stationnement.

Les emplacements affectés au stationnement des véhicules font l'objet d'un loyer qui représente cette occupation privative.

C'est bien là une location.

Et ces mots figurent même dans la loi municipale du 5 avril 1884 dont l'article 133, paragraphe 7, range, parmi les recettes d'une ville, les permis de stationnement et de location sur la voie publique.

De ce caractère vont découler les règles de compétence pour toutes les difficultés résultant de l'interprétation du traité de concession ; tandis que pour les voies ferrées d'intérêt local la compétence administrative était admise, la compétence judiciaire ne fait aucun doute quand il s'agit de concession d'omnibus.

§ 2.

RÉGIE DIRECTE ET AFFERMAGE

Aucune loi n'interdit ni ne réglemente l'exploitation d'un service d'omnibus en régie directe ou par affermage.

En l'absence de textes spéciaux, il faut se reporter au droit commun.

En théorie, rien ne s'oppose à ce qu'une Unité administrative ne se rende acquéreur de véhicules destinés au transport en commun des personnes et exploite un service au moyen de ses agents, constituant ainsi une régie directe.

Nous n'avons pas connaissance, en France, d'exemple de département ou de commune ayant déployé ce genre d'activité.

De même un département ou une commune, propriétaire d'un certain nombre de véhicules omnibus ainsi que des installations fixes nécessaires à l'exploitation des transports correspondants, peut se décharger sur un tiers du soin d'exploiter en constituant ainsi une Régie intéressée par affermage.

Nous ne connaissons pas d'exemple de semblable opération antérieur à la réorganisation des transports en commun à Paris, en 1920, dont nous parlerons plus loin.

DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION EN 1910

LE RÉGIME DES CONCESSIONS

CHAPITRE PREMIER

UN PEU D'HISTOIRE...

Pour comprendre exactement quelle était la situation en 1910, il nous faut faire un très rapide historique de la question des transports en commun de la région parisienne.

Nous en emprunterons les éléments au mémoire de M. le Préfet de la Seine au Conseil général en date du 16 juillet 1920, lors de la discussion de la réorganisation des transports à Paris.

A. — *Concession LOUBAT (1854 à 1903).*

En 1854, un ingénieur français, M. LOUBAT, qui venait d'établir deux ans auparavant, à New-York, un service de voitures publiques roulant sur rails, obtint à Paris la concession d'un service semblable.

Il obtint l'autorisation de construire et d'exploiter des voies ferrées à traction de chevaux, de Sèvres à Vincennes, avec embranchement sur le rond-point de Boulogne.

Cette nouveauté ne laissa pas de paraître, aux pouvoirs publics, particulièrement dangereuse pour la sécurité de la circulation, et le Gouvernement ne crut pas, après coup, pouvoir permettre la construction et l'exploitation de voies ferrées sur le quai des Tuileries que parcouraient journellement les voitures de la Cour, non plus que dans la rue du

Faubourg Saint-Antoine, jugée trop populeuse et trop fréquentée pour que les accidents n'y fussent pas inévitables.

M. LOUBAT, ou plutôt la Compagnie des Omnibus qui lui fut substituée en 1856, dut se borner à construire et à exploiter une partie du réseau compris entre la place de la Concorde, Sèvres et Boulogne.

Cette ligne LOUBAT, connue d'abord en raison de son origine sous le nom de « chemin de fer américain », demeura isolée et à l'état de curiosité jusqu'en 1869.

B. — *Concession au Département de la Seine (1873).*

A cette époque, le Conseil général, préoccupé par l'augmentation de la population parisienne et suburbaine et de l'intensité chaque jour plus grande de la circulation, de l'insuffisance des omnibus pour satisfaire aux besoins de plus en plus impérieux des déplacements rapides, pensa qu'il y avait lieu de recourir aux voies ferrées pour mettre, à la disposition du public, de nouveaux moyens de transport.

Il s'agissait toujours de tramways à traction animale ; le premier tramway à vapeur ne fit son apparition qu'en 1878 sur la ligne « Courbevoie-Étoile ».

A la demande du Conseil général, le Préfet de la Seine, après avoir obtenu l'autorisation ministérielle, fit étudier par les ingénieurs du Département et du Service municipal l'établissement d'un réseau de tramways s'étendant dans la Ville de Paris et le Département de la Seine.

Une grande commission, composée en majorité de techniciens, fut chargée d'examiner ces études ainsi que divers projets émanant de l'initiative privée.

A la suite des travaux de cette commission, le Conseil général autorisa le Préfet de la Seine, assisté de 5 membres de l'Assemblée, à procéder aux concessions.

Il le chargea en conséquence, au nom du département, de la concession pour 75 ans, avec faculté de rétrocession pour tout ou partie de cette période, d'un réseau de tramways, à établir dans Paris et le département de la Seine.

Ce réseau devait être divisé en 3 parties : intérieur, extérieur nord, extérieur sud.

Le décret fut rendu le 9 avril 1873. Il déclara l'utilité publique de l'opération avec le droit d'expropriation et concédait au département de la Seine, jusqu'au 31 mai 1910

(cette date fut choisie parce qu'elle était celle de la fin de la concession des omnibus), avec faculté de rétrocession :

1° une ligne circulaire entièrement située dans Paris, empruntant en grande partie les anciens boulevards extérieurs ;

2° 10 autres lignes partant de divers points de la banlieue et se prolongeant plus ou moins dans l'intérieur de Paris.

La rétrocession de ce réseau, divisé en trois parties, ainsi qu'il vient d'être dit, fut faite de la façon suivante par le Département :

1° A la Compagnie des Omnibus, pour la partie comprise dans l'intérieur de Paris, afin de ne pas soulever la question du privilège des transports en commun dans Paris, revendiqué par cette compagnie depuis 1856. La Compagnie générale des Omnibus avait en outre la concession du chemin de fer de Loubat, concession devant expirer en 1905, et qui fut également prorogée jusqu'au 31 mai 1910 ;

2° A la Compagnie de Chemins de fer parisiens (Tramways Nord) pour la partie du réseau à établir dans l'arrondissement de Saint-Denis ;

3° A la Compagnie des Tramways de Paris (Tramways Sud) pour la portion s'étendant dans les diverses communes de l'arrondissement de Sceaux.

Une question délicate avait surgi pour l'exploitation des deux derniers réseaux.

La Compagnie générale des Omnibus revendiquait, en effet, dans Paris, une sorte de monopole des transports en commun ; on ne pouvait cependant pas obliger le public à descendre aux fortifications pour changer de voitures et de compagnie ; une transaction intervint sur les bases suivantes :

Les compagnies de tramways extérieurs reçurent l'exploitation des lignes dans Paris moyennant des indemnités variant de 3.000 à 7.000 francs par kilomètre pour la partie comprise intra-muros et payables à la Compagnie générale des Omnibus, pour privation de trafic et abandon partiel des droits à elle concédés par la Ville de Paris.

Pour en terminer avec cette concession de 1873, il y a lieu d'ajouter que la Compagnie des Omnibus, rétrocessionnaire de la ligne circulaire, afferma, moyennant indemnité, une

partie de cette ligne « Étoile-Montparnasse-Bastille-Nation » à la Compagnie du Réseau Sud.

C. — *Concession à la Ville de Paris (1877).*

L'État concéda le 21 août 1877 jusqu'à la fin de mai 1910, un réseau de 6 lignes de tramways à la Ville de Paris dans les mêmes conditions que la concession de 1873 avait été faite au Département, c'est-à-dire notamment avec faculté de rétrocession.

La plupart de ces lignes étaient situées entièrement ou presque dans Paris, quelques-unes même n'étaient que des transformations de lignes d'omnibus existantes. Le réseau fut donc rétrocédé par la Ville de Paris à la Compagnie des Omnibus.

L'année suivante, la Compagnie des Omnibus obtenait, dans les mêmes conditions, 3 nouvelles lignes et une autre en 1881 « Porte d'Ivry-Les Halles ».

D. — *Remaniements envisagés (1880).*

Un fait curieux se produisit alors :

À la fin de 1880, une demande de fusion des 3 Compagnies alors existantes fut soumise au Conseil municipal et au Conseil général.

Elle donna lieu à de longues négociations et finalement ne put aboutir.

Pendant ce temps, on avait mis à l'enquête, en raison de l'insuffisance des deux premiers réseaux, 17 lignes nouvelles. Le département de la Seine en revendiquait la concession et se proposait à les rétrocéder, mais une fois de plus la Compagnie générale des Omnibus mit en avant le monopole dont elle revendiquait la propriété pour toutes les lignes pénétrant dans Paris.

Entre temps, les compagnies de tramways extérieurs tombèrent en faillite et la Compagnie générale des Omnibus, appuyée cette fois par l'Administration municipale, demanda à racheter des lignes de ces compagnies. Le Conseil général s'y opposa et proposa alors d'exploiter en Régie le réseau départemental.

La question fut soumise au Conseil d'Etat qui rejeta ces demandes de régie pour deux raisons : l'une de droit, fondée sur les difficultés résultant du monopole qui paraissait accordé à la Compagnie générale des Omnibus, l'autre, de

fait, fondée sur la mauvaise opinion que la haute assemblée avait à l'époque de l'exploitation en Régie.

Il n'est du reste pas très sûr qu'un revirement se soit produit en son sein depuis cette époque.

Sur ces entrefaites, deux compagnies nouvelles furent substituées aux compagnies du Nord et du Sud et le Conseil général, renonçant à son projet de régie, consentait à leur rétrocéder une partie des lignes dont il vient d'être parlé.

E. — *Concession directe par l'État aux trois Compagnies existantes (1891).*

Devant la difficulté soulevée par la Compagnie générale des Omnibus, le Ministre des Travaux publics, s'appuyant sur la loi de 1880 et estimant que l'opposition de cette compagnie ne pouvait plus longtemps tenir en suspens le développement d'un service public, décida de ne plus laisser intervenir ni la Ville, ni le Département, qui avaient des traités particuliers avec la Compagnie générale des Omnibus, et par décret du 5 juin 1891, concéda directement les nouvelles lignes projetées aux trois compagnies des Omnibus, des Tramways de Paris et du Département (ancienne Compagnie du Nord) et Société Générale parisienne (ancienne Compagnie du Sud).

Cette décision n'empêcha pas la protestation de la Compagnie générale des Omnibus.

F. — *Concession à la Ville de Paris (1896).*

A partir de cette époque, des systèmes multiples de concessions furent adoptés : concession au Département et aux communes à charge de rétrocession ; concession directe à des compagnies ou à des particuliers, soit par l'État, soit par le Département, soit par des communes ou des syndicats de communes.

Le 12 mars 1896, la Ville de Paris reçut la concession de cinq lignes nouvelles de tramways, toutes situées intramuros, qu'elle rétrocédait à la Compagnie générale des Omnibus.

G. — *Concession de 1897.*

Par décret du 12 janvier 1897, l'État concéda directement à la Compagnie générale parisienne de Tramways, une ligne du Petit-Ivry aux Halles, prolongée ensuite jusqu'à la Bourse du Commerce. La fin de cette concession avait été fixée au

31 mai 1910 et fut reportée ensuite au 31 décembre 1930.

Par décret du 27 décembre 1897, une ligne de Saint-Ouen au Champ-de-Mars fut concédée au département (fin de la concession 31 décembre 1945) qui la rétrocéda à la Compagnie des Tramways de Paris et du département de la Seine et à la Compagnie générale parisienne de Tramways. Cette dernière compagnie devait exploiter la ligne, mais en partie seulement, du Champ-de-Mars à la place Pereire.

II. — *Concessions diverses.*

Entre temps, des concessions particulières avaient été données par l'Etat à des compagnies spéciales.

En 1889, Compagnie de Paris à Saint-Germain (partie de la ligne située sur le Département de la Seine, de Courbevoie à Rueil). Fin de la concession : 31 décembre 1939.

De 1885 à 1900, Compagnie des Chemins de fer nogen-tais (série de lignes extra-muros). Fin de la concession suivant les lignes : 31 décembre 1930 ou 1983.

En 1891, Compagnie de Paris à Arpajon. Fin de la concession : 31 décembre 1956.

En 1895, Compagnie de Paris à Romainville. Fin de la concession : 31 mai 1910 (incorporée ensuite à l'Est-Parisien et prorogée jusqu'au 31 décembre 1930).

En 1893, concession au Syndicat des communes de Seine-et-Oise auxquelles fut substituée la Compagnie des Voies ferrées de la banlieue de Paris (ligne de la Porte-Maillot à Maisons-Laffitte). Fin de la concession : 31 décembre 1947.

De son côté, la Ville de Paris concédait à une compagnie particulière l'établissement du Funiculaire de Belleville, malgré les revendications de la Compagnie générale des Omnibus. Fin de la concession : 31 mai 1910.

La Ville de Paris concédait également, à la Compagnie générale des Omnibus, la ligne « Cours de Vincennes-Saint-Augustin ». Fin de la concession : 31 mai 1910.

Le département de la Seine à son tour concédait à la Compagnie de Tramways de Saint-Maur-des-Fossés une ligne entre Charenton et la Varenne. Fin de la concession : 31 décembre 1935. Il concédait à la même compagnie un embranchement de Joinville à Champigny et aux communes du Pré-Saint-Gervais, de Pantin et de Saint-Denis, de petites lignes que les communes rétrocédèrent à des compagnies,

les deux premières à la Compagnie des Tramways de Paris et du département de la Seine, et la troisième à une compagnie qui est devenue la Compagnie des Tramways mécaniques des environs de Paris.

Enfin, le Département concéda encore directement à une société particulière la ligne dite « du Chemin de fer du bois de Boulogne ». Fin de la concession : 31 décembre 1913.

I. — *Tramways de pénétration.*

En 1898, à l'approche de l'Exposition universelle, le Département se préoccupa de compléter les réseaux existants en créant de nouveaux moyens de transport. Des expériences particulièrement intéressantes avaient été faites l'année précédente pour l'électrification de certaines lignes sur le réseau Sud (installation du trolley et du caniveau sur la ligne « Charenton-Bastille »).

Les nouvelles lignes envisagées devaient, par leur traction mécanique, fournir aux populations des moyens de transport plus rapides et plus économiques que les systèmes antérieurs.

19 nouvelles lignes furent mises à l'enquête, 3 furent données aux compagnies existantes, les autres furent concédées directement par l'Etat à la Compagnie générale de Traction qui constitua une série de sociétés filiales pour l'exploitation de ces lignes.

Ce furent ce que l'on a appelé « les tramways de pénétration ».

La fin des concessions était prévue pour le 31 décembre 1930.

Au concessionnaire primitif, se substituèrent ainsi des compagnies nouvelles : Est-Parisien, Ouest-Parisien, Tramways électriques de la Rive-Gauche, Nord-Parisien, Tramways mécaniques des environs de Paris (Nord-Ouest Parisien), Vanves-Paris et extensions.

L'Est-Parisien engloba en outre les anciennes compagnies de Romainville et de Saint-Maur-des-Fossés et la Compagnie Mécanique des environs de Paris reprit la ligne « Maisons-Laffitte-Porte-Maillot.

Pour compléter ce tableau, un décret du 30 avril 1900 accorda à la Compagnie générale parisienne de Tramways la concession directe par l'Etat du prolongement de conces-

sion pour 8 de ces lignes jusqu'au 31 décembre 1930, à la condition qu'elle substituerait la traction mécanique à la traction animale et qu'elle abaisserait ses tarifs.

En mars et juin 1900, de nouvelles lignes furent concédées aux compagnies de la Rive Gauche, de l'Est-Parisien et des Tramways mécaniques.

Enfin, le 25 septembre 1900, nouvelles concessions de 6 lignes de pénétration par l'État à des particuliers, qui, d'ailleurs, ne devaient pas passer à l'exécution.

Ce n'étaient donc ni l'ordre ni la méthode qui régnaient à l'époque dans le régime des transports à la surface de Paris et du département de la Seine.

Sur les lignes qu'exploitait la Compagnie générale des Omnibus, les unes lui avaient été rétrocédées, soit par le Département de la Seine, soit par la Ville de Paris qui les tenait de l'État; d'autres lui avaient été concédées directement par l'État ou par la Ville de Paris.

Des situations analogues existaient dans d'autres réseaux et notamment dans les réseaux Nord et Sud.

92 lignes étaient en exploitation, sans parler du Funiculaire de Belleville, réparties entre 13 compagnies, savoir :

Compagnie générale des Omnibus ;

Compagnie des Tramways de Paris et du Département de la Seine ;

Compagnie générale Parisienne de Tramways ;

Compagnie des Chemins de fer Nogentais ;

Compagnie de l'Est-Parisien ;

Compagnie de l'Ouest-Parisien ;

Compagnie des Tramways mécaniques des environs de Paris ;

Compagnie de Tramways de Paris à Saint-Germain ;

Compagnie des Tramways Électriques de la Rive Gauche ;

Compagnie du Chemin de fer sur route de Paris à Arpa-jon ;

Compagnie des Tramways Électriques Nord-Parisien ;

Compagnie des Chemins de fer du Bois de Boulogne ;

Compagnie des Tramways Électriques de Vanves à Paris.

CHAPITRE II

LA CRISE...

Tout ce qui précède nous montre le manque complet d'homogénéité qui régnait après 1900 dans le régime des transports en commun à Paris. Les mauvais effets ne devaient pas tarder à se faire sentir.

Les inconvénients multiples causés par ce manque d'ordre et de méthode auraient pu dicter aux pouvoirs publics une autre ligne de conduite lorsqu'ils concédèrent en 1899 ; malheureusement il n'en fut rien, les concessions qu'ils accordèrent furent aussi peu méthodiques que celles données antérieurement.

Il y a lieu de signaler tout particulièrement le rôle néfaste que joua à ce moment la Compagnie générale de Traction qui avait obtenu la concession de toutes les lignes dites « de pénétration » et même la concession du Métropolitain.

Ce fut elle qui accepta des concessions de lignes qui devaient être absolument improductives dans le seul but d'exécuter des travaux de premier établissement, car elle s'était imposée par avance comme entrepreneur général à des prix de base exorbitants aux sociétés filiales qu'elle avait constituées pour assurer l'exploitation des diverses lignes dont la concession lui avait été accordée.

Ce fut elle également, toujours dans le but d'obtenir un grand programme de travaux à exécuter, qui accepta des conditions d'exploitation tellement onéreuses qu'il était évident que l'exploitation ainsi assurée devait conduire à des déboires financiers inévitables, et ses sociétés filiales furent obligées, bon gré mal gré, d'accepter de reprendre un cahier des charges aussi onéreux. La Compagnie générale de Traction se montra vis-à-vis de ses filiales une véritable marâtre.

On avait, il est vrai, escompté des majorations de toutes sortes en se basant sur le mouvement qu'allait amener l'Exposition, mais les concessionnaires ne purent en profiter.

En effet, les concessions ne furent données qu'en mars 1899, c'est-à-dire à la veille même de l'Exposition, et il fut absolument impossible d'entreprendre immédiatement et simultanément d'aussi grands travaux, étant donné le coût de la main-d'œuvre surélevé par l'exagération de la demande. Il arriva que la plupart de ces lignes ne purent profiter de l'Exposition, car elles ne furent terminées que dans les derniers mois de 1900.

Le résultat financier fut mauvais. L'incohérence dans l'établissement des réseaux, l'exagération de la baisse des tarifs, amenèrent une exploitation financière très déficitaire, si bien que certains concessionnaires renoncèrent à leur concession et beaucoup de lignes concédées ne furent pas construites tandis que d'autres devaient cesser leur exploitation au bout de quelques mois.

Les cours de bourse ne tardèrent pas à s'effondrer. La presse, les pouvoirs publics s'émurent de l'état dans lequel se trouvaient ces compagnies. On parla de scandale et, comme toujours, la Chambre intervint; plusieurs députés socialistes, tels que M. COUTANT, au cours de son intervention lors des débats parlementaires, demandèrent la déchéance des compagnies concessionnaires et la monopolisation des réseaux.

Le Ministre des Travaux publics consulta la Chambre de Commerce qui, au nom des intérêts de la Ville, s'opposa sagement à une mesure aussi radicale. Elle conseilla un relèvement des tarifs avec sectionnements et une révision des cahiers des charges.

Néanmoins, il fallait intervenir rapidement, car ces compagnies courant à la ruine n'allaient pas pouvoir résister au déficit croissant et, si elles sombraient, il était à peu près certain qu'aucun concessionnaire ne se présenterait, ainsi que le faisait ressortir la Chambre de Commerce. On allait donc ainsi à la Régie avec toutes les charges nouvelles qu'entraîne ce nouveau mode d'exploitation.

Le Gouvernement le comprit fort bien et, le 28 décembre 1903, le Ministre des Travaux publics nommait une commission mixte dont faisaient partie plusieurs membres du Conseil municipal de Paris et du Conseil général, qui fut chargée d'étudier le moyen d'arriver à une réorganisation des tramways dans Paris et sa banlieue.

CHAPITRE III

LE REMÈDE

Cette Commission mixte, quelle solution allait-elle apporter et quels autres moyens de dénouer la crise allaient être préconisés par les divers orateurs des assemblées départementale et municipale qui allaient être appelés à en délibérer?

Allait-on chercher à améliorer le régime existant des concessions ou allait-on au contraire chercher un mode nouveau d'exploitation dans la régie directe ou intéressée?

La lecture des comptes rendus des discussions qui eurent lieu à ce sujet de 1903 à 1910, tant au Conseil général qu'au Conseil municipal, sont, à ce point de vue, du plus haut intérêt.

Il est très curieux de constater que malgré tous les déboires obtenus et tous les empêchements apportés par le régime des concessions au développement parisien des voies ferrées, ce fut pourtant le régime des concessions qui fut admis presque sans débat, malgré que, pendant sept années, qui s'écoulèrent de 1903 à 1910, les comptes rendus des deux assemblées élues soient pleins de récriminations interminables, non pas tant contre les concessionnaires, que contre le régime même des concessions.

Nous allons nous placer à cette époque et voir quelles furent les diverses opinions émises sur les trois modes d'exploitation que nous étudierons. Contre la Concession, nous relevons les arguments suivants :

L'exploitation des transports en commun dans une ville comme Paris crée obligatoirement un ou plusieurs monopoles et il n'est pas prudent de s'en remettre à une ou plusieurs compagnies du soin d'assurer un service aussi important

pour la vie de la Cité, que celui des transports en commun.

Les compagnies concessionnaires ne peuvent jamais oublier leur intérêt particulier ; elles ne perdent jamais de vue la recherche du produit net et elles ne sauraient avoir, pour l'intérêt général, une sollicitude sans réserve.

L'exploitation d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local comporte ou doit comporter des perfectionnements incessants pour la recherche desquels de grosses dépenses doivent pouvoir être engagées ; les concessionnaires, principalement vers la fin de la concession, ne veulent pas engager des capitaux qui seront pour eux improductifs et se cantonnent dans la routine, pour le plus grand mal des usagers.

Malgré toutes les précautions prises dans la rédaction du cahier des charges, les compagnies, vers la fin de la concession, réduisent au strict minimum l'entretien et le renouvellement des voies, le matériel est négligé et mal entretenu et le contrôle de l'Administration est absolument impuissant à remédier à de tels inconvénients.

Si ces arguments contre le régime des concessions furent longuement développés lors de la discussion sur la réorganisation des transports, pendant tout le temps que dura cette discussion, aucun partisan enthousiaste de ce mode d'exploitation ne se révéla et chacun chercha à rendre ce système le moins mauvais possible par un choix judicieux des clauses du cahier des charges.

Les seuls arguments que l'on trouve en faveur de ce mode d'exploitation, furent exposés lors de la séance du 25 février 1908 au Conseil général pour repousser la proposition de M. Lucien Voilin qu'il est intéressant de reproduire.

« Le Conseil général,

« Considérant que les transports en commun doivent être organisés de telle façon que la population puisse voyager le plus facilement et le plus économiquement possible ;

« Considérant que ces desiderata ne peuvent se réaliser que si ce service public est organisé sur le principe d'arriver à fin d'exercice avec ni gain ni perte ;

« Considérant que ce principe est contraire à celui des concessionnaires.

« Considérant que l'expérience a démontré que les compagnies concessionnaires n'ont jamais eu comme but de res-

pecter leur cahier des charges, d'améliorer leurs services afin de donner satisfaction aux besoins de la population ;

« Considérant que les pouvoirs publics se sont toujours montrés impuissants pour imposer aux compagnies concessionnaires le respect de leurs engagements :

Délibère,

« L'exploitation des réseaux départementaux Nord et Sud dont la concession prend fin en 1910, sera régie directement par le Département.

« Cette entreprise sera autonome, indépendante du reste de l'Administration départementale. Elle devra se suffire par ses recettes et ne causer au département ni perte ni gain. »

L'Administration est invitée :

1° A faire toutes démarches utiles pour obtenir l'autorisation d'un emprunt du capital nécessaire à la mise en exploitation des dits réseaux ;

2° A présenter au Conseil général, pour sa prochaine session, le plan d'organisation du service autonome des tramways départementaux sur les bases adoptées dans le cahier des charges et la convention.

La thèse développée par les adversaires de cette proposition fut la suivante :

L'exploitation en régie serait pire encore que l'exploitation des concessionnaires.

Un des arguments de M. Voilin est que l'Administration ne peut assumer la surveillance des concessionnaires, mais avec le système proposé par ce dernier, celui qui dirigera sera justement celui qui est chargé de surveiller. Il surveillait mal, il saura encore moins diriger.

Nous voyons que ces arguments en faveur du régime des concessions sont bien modestes, et tendent simplement à prouver que, dans l'état de la question à cette époque, le régime des concessions était, pour ses partisans, le moins mauvais de ceux qui pouvaient être envisagés.

Examinons par contre les arguments des défenseurs de la Régie directe exprimés dans cette même séance du 5 février 1908.

Les services techniques de l'Administration du département de la Seine possèdent des ingénieurs aussi capables et aussi persévérants que ceux des compagnies concessionnaires.

La Régie permettrait à ceux qui défendent l'intérêt public de ne plus parler avec un État tampon mais avec une Direction responsable sur laquelle ils pourront influencer.

Le Département réaliserait un bénéfice sur son réseau de tramways, ce qui diminuerait d'autant les charges imposées aux contribuables.

Pour effectuer ces travaux de premier établissement, il est certain que le Département trouverait de l'argent à des conditions plus avantageuses que les concessionnaires, 3,5 à 4 p. 100 au lieu de 6 p. 100. Cette réduction du taux de l'intérêt profiterait aux usagers qui supportent en dernier ressort la charge des emprunts nécessités par ces travaux de premier établissement.

On économiserait la dépense inhérente à toute société financière en formation qui constitue, pour récompenser différents mérites, des actions d'apport représentant une charge du capital non versé. Viennent encore s'y ajouter les sommes relativement considérables, largement dépensées, versées sous forme d'allocation à tous ceux qui contribuent à faire obtenir la concession à telle ou telle personnalité. La chose, a-t-il été dit au cours de la séance, est si connue qu'il n'y a aucune indiscretion à la répéter à la tribune.

Enfin les transports en commun ne doivent pas servir à faire des bénéfices, mais bien, et sans toutefois faire des pertes, à transporter la population économiquement.

Le système de la régie n'a rien de révolutionnaire. Il existe dans des pays monarchiques comme la Belgique, l'Angleterre, dans d'autres quasi féodaux comme l'Allemagne; en Russie même, il existe une régie sur l'alcool.

La discussion fut close par une intervention de M. le Directeur des Affaires départementales qui fit remarquer qu'il n'était pas question de discuter quelle serait la meilleure des deux solutions, mais que la concession de tramways était faite, non pas par le Département ou les communes, mais par l'État. Cette concession a bien été accordée à la Ville ou au Département, mais à charge de rétrocession.

Il n'y avait donc pas lieu d'égarer la discussion plus avant dans cette voie.

La proposition de M. VOILIN, mise aux voix, n'a pas été

adoptée, mais il est intéressant de consigner le résultat du vote, car il y eut une demande de scrutin.

Nombre de votants.	91
Majorité absolue.	46
Pour	44
Contre.	47

Malgré cette infime minorité, les partisans de la régie ne tentèrent pas de faire triompher leurs idées et la question ne fut plus reposée pendant tout le temps que dura la discussion sur la réorganisation des transports.

En résumé, le régime des concessions était considéré, à cette époque, comme le régime le moins mauvais que l'on pouvait envisager pour l'exploitation des transports en commun à Paris et on ne pouvait supprimer les inconvénients qu'il présentait qu'en tombant dans des inconvénients plus grands encore.

Voyons maintenant dans quelles conditions s'est effectuée la réorganisation sur la base que nous venons d'indiquer.

LA RÉORGANISATION DES TRANSPORTS

Les travaux auxquels devait donner lieu cette réorganisation ont duré jusqu'à la guerre et les derniers actes auxquels ils ont abouti sont même postérieurs à l'ouverture des hostilités ; ils ne purent toutefois aboutir pour la totalité des réseaux dont certains, ou bien furent délibérément laissés de côté, tel le chemin de fer d'Arpajon, ou donnèrent lieu à des négociations que ne put suivre aucun accord, tel le réseau de l'Ouest-Parisien, ou enfin ne furent l'objet que d'une refonte partielle, tel le chemin de fer du Bois de Boulogne. Mais ces quelques lignes constituent une exception, et les cinq concessions départementales réorganisées (Nord, Sud, Est, Rive-Gauche, Nogentais) et la concession des Tramways municipaux englobent la presque totalité des voies ferrées précédemment existantes.

Ce fut là une œuvre considérable, dont il est nécessaire de préciser le caractère et les résultats.

Le premier but poursuivi par les assemblées qui se succédèrent de 1903 jusqu'à la guerre, fut de mettre une certaine

unité dans le régime légal des différentes concessions : aux concessions directes ou traversées de rétrocessions, par des Communes, des syndicats de communes, le Département, l'État, devait succéder un régime uniforme : des concessions d'État au Département pour les cinq grands réseaux, à la Ville de Paris pour le réseau municipal, suivie de rétrocession aux six compagnies actuelles ; et cette simplification, cette unité apportée aux rapports des collectivités, de l'État, des exploitants, ne furent pas réalisées sans beaucoup de difficultés.

Des Communes, des syndicats durent faire abandon de droits qu'ils estimaient précieux ; des concessionnaires ne se prêtèrent pas sans hésitation au contrôle que le département entendait exercer sur leur fonctionnement ; ces résistances se manifestèrent notamment pour le réseau Sud, qui ne devint concession départementale que par décret du 10 juin 1916, alors que sa réorganisation avait été consacrée près de six ans auparavant, par décret du 19 août 1910.

Cette unification du régime des lignes diverses composant les différents réseaux ne constitue pas seulement un avantage théorique ; pour en bien saisir l'importance, il suffit de songer aux difficultés qu'aurait présentées, en 1920, la fusion des réseaux si, au lieu d'être en présence de quelques grands réseaux homogènes, on avait été obligé de poursuivre le rachat de multiples concessions d'origines diverses. Dans cet ordre d'idées, la réorganisation de 1910 à 1916 fut une indispensable préface à l'unification totale qui devait se réaliser en 1920.

L'effort de simplification s'est marqué en même temps par l'unité de durée imposée aux différentes concessions ; les unes comme les autres, les exploitations des réseaux municipaux Nord, Sud, Est, Rive Gauche et Nogentais devaient, aux termes des contrats, se terminer au 31 décembre 1930.

Sur le réseau Nogentais seul, dont certaines lignes avaient été concédées jusqu'en 1983, ce terme plus éloigné avait dû être maintenu, mais à part cette légère exception, la Ville de Paris et le département de la Seine devaient reprendre possession des voies à la même date, 40 années après.

En même temps, un cahier des charges commun était substitué aux cahiers des charges d'ancienneté diverse et de

clauses variables qui avaient accompagné les précédentes concessions.

Le même effort d'unité se retrouve dans la constitution des réseaux. Il s'agissait d'éviter de retomber dans le système de concessions mort-né, qui avait marqué la période précédente, et la meilleure façon d'arriver à développer les moyens de transport avait semblé être d'équilibrer au mieux des entreprises, l'ensemble du réseau en répartissant autant que possible les lignes fructueuses et celles dont la clientèle était encore à constituer ; de là un regroupement des lignes qui ne fut pas l'élément le moins malaisé de la tâche et qui eut comme contre-partie l'obligation, pour les concessions, de pousser leurs voies jusqu'aux moindres communes de la Seine.

Restait enfin la généralisation des moyens mécaniques pour la traction.

Les conventions nouvelles mirent fin à cette traction animale que Paris connaissait depuis 1854.

La partie la plus originale et non pas la moins audacieuse de la réforme, ce fut sans doute cette substitution dans le mode de traction.

Paris et le département de la Seine avaient vu, depuis une trentaine d'années, essayer et abandonner successivement tous les systèmes, semble-t-il, imaginables ; ils avaient vu le réseau Nord, en 1878, essayer, sur la ligne « Courbevoie-Étoile » des machines à vapeur avec foyer, puis en 1889, des machines sans foyer qui devaient subsister jusqu'en 1910.

En 1882, ils avaient assisté, toujours sur le même réseau, à un essai de traction électrique par accumulateurs sur la ligne de Saint-Denis ; puis, en 1894, à un essai de traction à vapeur, système SERPOLET, sur la ligne de Saint-Germain-Asnières.

En 1896 enfin, le même réseau avait installé le trolley extra-muros, les motrices utilisant des accumulateurs dans Paris jusqu'à la Madeleine.

Sur les autres réseaux, le réseau municipal compris, mêmes essais et même diversité, depuis la traction par chevaux jusqu'à la locomotive ou la voiture à accumulateurs ou à air comprimé. Depuis 1900 avaient surgi différents sys-

tèmes de plots et de caniveau axial et latéral ; le premier réseau qui avait systématiquement fait appel à la traction électrique avait été le réseau de la Compagnie Générale Parisienne de Tramways qui, en 1897, électrifia la ligne « Charenton-Bastille », par un système de trolley et caniveau qu'il étendit ensuite à la ligne circulaire Sud.

Depuis les « conventions de réorganisation » de 1910, il n'existe plus qu'un seul type bien défini de traction électrique par trolley et par caniveau axial, et cette unification des modes de traction, partant des modes d'exploitation, ne constitue pas moins que l'unification des régimes légaux des concessions, une circonstance éminemment favorable à la fusion et à la simplification des exploitations. Sur ce point encore, l'œuvre de 1910 a été la préface nécessaire de l'œuvre de 1920.

Telles ont été les données essentielles de ce qu'on appela les « conventions de 1910 », quoique de nombreux décrets postérieurs vinrent compléter cette organisation.

L'ouverture des hostilités devait empêcher de terminer les travaux résultant de ces conventions.

Il est intéressant de remarquer que bien que les compagnies aient été de 1910 à 1914 en pleine période de réorganisation, les bons effets de l'unification commençaient déjà à se manifester, et, à la veille de la guerre, la situation financière des 6 grandes Compagnies était assez prospère, et les capitaux investis dans ces sociétés étaient rémunérés à un taux honorable.

CHAPITRE IV

LES OMNIBUS

a) *Historique.*

Voyons maintenant quelle a été l'origine et le développement des omnibus depuis leur début jusqu'au 1^{er} août 1914.

Le premier omnibus fit son apparition à Paris en 1662.

On attribue à Pascal leur invention. Ils sont désignés dans les mémoires du temps sous l'appellation de « carrosses à cinq sols ». Cette première entreprise ne fut pas heureuse. L'apparition des omnibus donna lieu à des discussions et détermina de violentes bagarres.

Après avoir survécu quelques années avec des fortunes diverses, ils devaient disparaître peu après la mort de leur inventeur.

Il faut ensuite arriver jusqu'en 1819 pour voir reprendre cette idée. Ces nouveaux débuts de voitures omnibus, s'ils ne furent pas ensanglantés comme ceux des carrosses de 1664, ne furent pas beaucoup plus brillants et le fondateur, ruiné, se suicida.

Le privilège fut racheté par quelques financiers qui fondèrent une société, la « Société d'entreprise générale des Omnibus ». Mieux administrée, exploitée plus habilement que sa devancière, la société se releva et redevint prospère.

Ce succès enhardit les timides, si bien qu'un assez grand nombre d'entreprises se créèrent. Mais la concurrence redoutable que se firent ces diverses compagnies, aussi bien que le double emploi de certaines lignes, amena rapidement la disparition de plusieurs de ces entreprises.

Les autres fusionnèrent, si bien qu'en 1850 nous n'en trouvons plus à Paris qu'une dizaine au lieu d'une vingtaine qui avaient été fondées précédemment.

Paris traversait alors une époque de transition.

Sous l'impulsion du baron Haussmann, des travaux considérables étaient effectués de tous côtés. On perceait des rues, on construisait de nouvelles voies d'accès et cette extension continuelle faisait naître un besoin de moyens de transport plus rapides et plus aptes à relier les divers points de la capitale.

On se rendit compte que les compagnies existantes étaient incapables de pourvoir au transport des voyageurs chaque jour plus nombreux. Il fallait à une ville telle que Paris un système de transports en commun à bas prix, desservant autant que possible tous les quartiers, aussi bien ceux du centre que ceux de la périphérie, fonctionnant d'une façon régulière à heures fixes et astreints à certaines obligations aussi bien envers les particuliers qu'envers la Ville.

Le régime de la concurrence, qui rencontrait déjà de grandes difficultés dans l'état de voirie, ne pouvait donner satisfaction. Le mieux était donc de constituer une seule compagnie qui, avec de moindres frais généraux, produirait le transport aux plus bas prix et qui, par unité de direction, installerait la solidarité dans un service appelé à rayonner en tous sens, qui serait en mesure d'exécuter dans une certaine proportion les transports onéreux que réclamait l'ordre public.

Les considérations qui précèdent sont tirées du mémoire présenté le 18 mai 1854 à la Commission municipale par M. le Préfet de police. En outre, les pouvoirs publics voyaient deux autres avantages dans la constitution d'une société unique exploitant toutes les lignes :

1° L'intérêt des finances municipales, car la redevance payée à la Ville par les entreprises nombreuses fonctionnant isolément était forcément maintenue dans les limites restreintes qui affectaient les finances municipales, parce que l'administration reculait devant l'augmentation de cette redevance, légère pour quelques-uns, accablante pour d'autres moins bien partagés.

2° Main-mise par l'administration sur le fonctionnement de la compagnie unique et droit d'imposer à la compagnie l'amélioration qu'elle estimait nécessaire.

Mais, pour atteindre ce but multiple, il fallait accorder en

retour quelques compensations à la compagnie qui devait accepter ces conditions.

Ce fut le monopole exclusif d'une part, et, d'autre part, une durée de concession suffisamment longue pour que la Société puisse amortir les nombreuses charges qui devaient lui incomber.

C'est pour toutes ces causes que l'on renonça au système de la libre concurrence et que l'on donna le monopole des transports à une société placée sous le contrôle permanent des pouvoirs publics, en l'espèce l'Entreprise Générale des Omnibus dans laquelle vinrent se fusionner toutes les compagnies existantes.

Mais Paris s'accroissant sans cesse, on recula bientôt les limites de la Ville jusqu'aux fortifications et, par la loi du 16 juin 1859, on annexa toutes les localités suburbaines.

Cette rapide extension détruisit d'un seul coup l'économie du contrat de 1854, et, pour que tous les points annexés fussent à peu près desservis, il fallut procéder à une réorganisation complète des transports urbains.

C'est ainsi que dès le mois de juin 1860, un nouveau traité fut signé avec la Compagnie des Omnibus, réorganisant les réseaux, élevant la redevance payée à la Ville et augmentant la durée de la concession.

Comme en 1854, l'Administration poursuit inlassablement le but qu'elle avait déjà en vue dès cette époque.

Cette ligne de conduite apparaît clairement dans la délibération du 28 décembre 1860 du nouveau Conseil municipal, au sujet de l'autorisation du projet de traité entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des Omnibus.

« Considérant que le traité dont il s'agit, en conférant à la
« Compagnie générale des Omnibus le droit exclusif de faire
« circuler avec faculté de stationnement sur la voie publique,
« les voitures dites « omnibus » dans l'enceinte de Paris, a
« eu principalement en vue de satisfaire, par un service
« régulier, à tous les besoins de la Capitale agrandie, tout
« en réservant à l'administration municipale le droit d'exi-
« ger ultérieurement, des concessionnaires, la modification
« et les développements dont l'expérience et l'avenir pour-
« raient révéler l'utilité... »

Ce traité fut conclu entre la Compagnie générale des

Omnibus et le Préfet de la Seine, représentant la Ville de Paris, le 18 juin 1860.

Il est à remarquer que le traité de 1854 porte la signature du Préfet de police, tandis que celui de 1860 est signé par le Préfet de la Seine. Cette différence s'explique par le fait que les attributions du Préfet de police et celles du Préfet de la Seine furent modifiées entre les deux dates.

La petite voirie attribuée en 1854 au Préfet de police avait passé, en 1860, dans les attributions du Préfet de la Seine, par le décret du 10 octobre 1859, concentrant entre les mains de ce dernier la grande et la petite voirie.

Le Préfet de police conservait seulement le droit d'avis dans la conclusion de ces traités, pour tout ce qui touche l'entretien et la sécurité de la voie publique, la salubrité ou la circulation.

Il est à remarquer que ces conventions furent toujours précédées d'une délibération de la Commission municipale nommée par le pouvoir exécutif et remplaçant le Conseil municipal élu.

Nous avons décrit plus haut le privilège accordé par la Ville consistant, avant tout, dans une faculté de stationnement et accessoirement dans le droit de circuler. Quelques exceptions étaient apportées au monopole de la Compagnie générale des Omnibus, entre autres les omnibus faisant le service des gares et le service des omnibus sur rails formant la concession Loubat.

C'est ce traité qui a réglé, tant bien que mal, jusqu'en 1910, les rapports existants entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des Omnibus.

b) *Concession de 1910.*

Le 31 mai 1910, arrivait à expiration la concession du service d'omnibus ainsi que les diverses concessions des services de tramways, comme nous l'avons vu plus haut.

En prévision de cette échéance, les pouvoirs publics avaient commencé, depuis plusieurs années déjà, l'étude de la réorganisation des transports en commun par omnibus dans Paris.

La traction animale, qui était à peine suffisante il y a quelques années, ne répondait plus aux besoins si intenses

de circulation à cette époque. Les énormes voitures incommodes, tumultueuses et lentes, étaient un anachronisme et un défi au progrès. Il importait donc au plus vite de changer de fond en comble cette institution qui s'incarnait dans les omnibus traînés par des chevaux et d'y substituer la traction mécanique, seule capable de desservir utilement le réseau omnibus parisien.

La partie la plus originale et non pas la moins audacieuse de la réforme de 1910 fut sans doute la substitution du service d'autobus aux antiques voitures à impériale et à chevaux. Une exploitation de cette nature présentait, à l'époque, des incertitudes et des aléas considérables. Il apparaissait indispensable de reviser les tarifs et d'abandonner le prix uniforme des transports qui paraissait suranné.

Pour mener à bien cette organisation de la concession des transports par omnibus, le Conseil municipal avait pour lui servir de leçon l'expérience malheureuse de 1899 (lignes de pénétration). S'il voulait créer des moyens de transport viables, il fallait non seulement qu'il rétablisse un réseau rationnel, mais encore qu'il diminue les nombreuses charges et redevances qui pesaient sur les compagnies de transport et qui les écrasaient.

C'est ce que ne fit pas le Conseil municipal dans ses premières délibérations. Trop soucieux des intérêts de la Ville, il fixa des conditions tellement dures dans son projet de convention qu'aucun des demandeurs n'eût pu les accepter.

En 1908, un concours fut ouvert qui ne donna aucun résultat.

Dans un mémoire adressé au Conseil municipal en date du 12 juillet 1909, le préfet de la Seine, exposant ses observations sur les dispositions fondamentales du traité, propose au Conseil municipal des changements importants dans le projet de convention.

A la suite de la délibération qui suivit, un autre concours eut lieu ayant pour but un nouveau projet de convention.

Deux concessionnaires acceptèrent en principe ce projet de convention : la Compagnie générale des Omnibus et le Groupe « Francq » ; mais plusieurs de ses garants financiers lui ayant fait défaut, ce dernier groupe ne put maintenir sa candidature.

La Ville restait donc en présence d'un seul adjudicataire sérieux, présentant toute la garantie financière exigée et organisé spécialement pour assurer un service public aussi considérable, la Compagnie générale des Omnibus.

Le Conseil municipal, malgré la lutte épique qu'avait dû soutenir la Ville depuis vingt ans contre cette compagnie et les discussions sans fin qu'avait soulevées l'ancien privilège, lui concéda son nouveau réseau d'omnibus et approuva, dans la délibération du 9 mars 1910, le projet de convention qui devint, le 28 mai 1910, la convention définitive régissant les rapports entre la Ville et la Compagnie générale des Omnibus.

Cette convention fut approuvée par décret du 31 mars 1910. La fin de la concession était fixée au 31 décembre 1950.

Il y a lieu de noter une particularité tout à fait intéressante de ce contrat qui n'existait pas dans les contrats antérieurs.

L'article 6 spécifie que le concessionnaire aura le droit de demander une révision partielle du réseau si pendant un an la recette brute par kilomètre voiture est descendue au-dessous de 1 fr. 06.

Nous voyons ici la première brèche faite à la théorie du contrat de concession immuable, accepté d'un commun accord avant tout commencement d'exploitation et dont l'exécution doit être poursuivie quelles que soient les modifications qui peuvent survenir dans les conditions économiques ; nous verrons, par la suite, quel développement a été donné à cette nouvelle conception du contrat de concession, et il était intéressant de noter en passant sa première application.

La Concession des Omnibus et la Concession du Réseau municipal de tramways furent ainsi concédées à la Compagnie générale des Omnibus pour que les bénéfices que la Compagnie devait réaliser sur les tramways lui permissent de supporter les charges dans l'exploitation des omnibus, que l'on prévoyait déficitaire.

L'avenir ne devait pas confirmer ces prévisions pessimistes et, dans les années qui s'écoulèrent de 1910 à 1914, l'exploitation des omnibus se montra très rémunératrice, ce qui contribua grandement à donner à la Compagnie générale des Omnibus la situation financière prospère qu'elle avait lors de l'ouverture des hostilités.

TROISIÈME PARTIE

LA SITUATION EN 1920

LA RÉGIE INTÉRESSÉE

CHAPITRE PREMIER

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA GUERRE
LA CRISE

Comme nous l'avons vu précédemment, les diverses compagnies qui se partageaient les concessions de tramways dans la région parisienne se trouvaient, en 1914, dans une situation assez prospère.

Les travaux d'achèvement des réseaux étaient en bonne voie et, si la guerre n'était pas survenue, il est probable qu'ils auraient continué à se développer normalement sous le régime des concessions et que la question de la réorganisation des transports en commun ne se serait pas posée à nouveau avant 1930, date d'expiration des contrats.

Mais l'événement qui, le 2 août 1914, vint bouleverser si douloureusement notre pays, ne devait pas tarder à faire sentir sa répercussion sur les entreprises qui nous intéressent.

Le 1^{er} août 1914, à cinq heures du soir, le trafic des omnibus fut brusquement arrêté dans tout Paris par la réquisition militaire. Ces voitures regagnèrent de suite leur dépôt respectif et, le lendemain matin, un certain nombre des 264 omnibus destinés au transport du personnel mobilisé, prit la direction de la frontière. Les jours suivants, 770 autres

voitures furent également mises en marche après une rapide transformation et affectées au transport de la viande fraîche.

C'est ainsi que dès les premiers engagements, les armées en campagne virent les omnibus parisiens se mêler à leurs rangs.

Cette mobilisation s'opéra sans à-coups et ne fut que l'exécution d'un programme arrêté à l'avance, destiné à permettre l'utilisation au mieux des intérêts de la défense nationale, tant du matériel roulant que du personnel de trafic et d'entretien.

Quant aux tramways, nous allons suivre l'influence grandissante des événements politiques sur le plus important des réseaux, celui de la Compagnie générale des Omnibus ; nous aurons ainsi une idée exacte de ce que fut la crise, les diverses exploitations étant placées, au point de vue économique, dans des conditions semblables.

S'il s'agissait d'une autre industrie que celle des transports, pour suivre cette marche économique, nous n'aurions qu'à comparer aux diverses époques les différences entre le prix de revient et le prix de vente des produits de cette industrie. Ces deux notions, dans l'industrie des transports, sont remplacées par la dépense au kilomètre-voiture et la recette au kilomètre-voiture, toutes les dépenses de l'industrie, y compris les charges de capital, étant réparties sur le nombre de kilomètres-voiture effectués.

Sur les réseaux de tramways, la mobilisation n'arrêta pas complètement le trafic. Toutefois, sur toutes les lignes, l'exploitation subit un ralentissement marqué et ce ne fut que peu à peu, au prix de constants efforts, avec un personnel presque entièrement renouvelé et en faisant appel à la main-d'œuvre féminine, qu'une exploitation à peu près normale put être reprise.

Dans les premiers mois de 1916, elle acquit son importance de 1914 pour se développer ensuite d'une manière continue pour des raisons que nous exposerons par la suite.

Les résultats des deux derniers mois de 1914 ne furent pas influencés sensiblement par la hausse des prix, et la dépense au kilomètre-voiture, pour l'exercice 1914, ressort à 0,781, chiffre le plus faible qui ait jamais été obtenu.

Dans les années suivantes, nous voyons cette dépense croître avec une rapidité effrayante.

1914	0,781
1915	0,958
1916	1,146
1917	1,335
1918	1,641
1919	2,080
1920	2,911

Il faut chercher les causes de cette augmentation à la fois dans la hausse de la main-d'œuvre qui joue un si grand rôle dans les entreprises de transports en commun, et dans celle des matières. Le salaire moyen des machinistes et receveurs est passé de 7 francs en 1914 à près de 20 francs en 1920, et le salaire de tout le personnel subit une ascension comparable.

Quant aux matières, le charbon, qui entre pour une grande part dans les frais d'exploitation (les producteurs d'électricité vendent l'énergie électrique d'après une formule tenant compte du prix du charbon) est passé de 15 francs en 1914 à 262 francs la tonne en 1920, ce qui correspond, pour la dépense d'énergie par kilomètre-voiture, à une différence de 0,11 en 1914 à 0,54 en 1920.

Pendant le même laps de temps, le prix des rails avait augmenté de 200 p. 100 et le prix des pièces de bronze de 275 p. 100

Ces quelques chiffres suffisent à justifier la hausse du coût du kilomètre-voiture que nous venons de constater.

Devant cette augmentation des dépenses, que devenaient les recettes? Les recettes au kilomètre-voiture, aux différentes époques des années de guerre et des années qui ont suivi, s'établissent ainsi :

1914	0,837
1915	0,864
1916	0,919
1917	1,041
1918	1,151
1919	1,581
1920	2,165

Le premier relèvement de tarif consenti ne date que du 8 février 1919 et il est curieux de constater que pendant les années de 1914 à 1918 inclus, la recette au kilomètre-voiture augmenta d'une façon peu importante il est vrai et non en rapport avec l'augmentation des dépenses, mais d'une manière continue. Il faut attribuer ce phénomène à la dépréciation considérable de la monnaie, dépréciation équivalant pour les compagnies de transport à une véritable baisse de tarif provoquant un plus grand afflux de voyageurs.

Le public qui, en 1917-18, payait déjà pour ses achats des prix plus que doublés, pouvait user et abuser des moyens de transport dans lesquels on continuait à appliquer les tarifs d'avant-guerre.

Comme nous venons de le constater, cette hausse continue était insuffisante pour combler le trou toujours plus profond des déficits d'exploitation et il fallut songer à augmenter les recettes parallèlement aux dépenses.

Dès 1916, les concessionnaires se retournèrent vers les Pouvoirs rétrocessionnaires en invoquant le fameux précédent créé par l'arrêt du Conseil d'État dit « du gaz de Bordeaux ».

Mais les conseillers généraux et municipaux ne crurent pas devoir faire droit à ces justes revendications. En lisant les comptes rendus des assemblées municipales et départementales, c'est en vain que l'on cherche une justification satisfaisante à leur attitude.

Les vraies raisons ne furent pas exposées à la tribune, mais sont bien connues de ceux qui ont vécu ces heures difficiles. Une question préoccupait surtout alors le gouvernement, c'était la question ouvrière : il fallait coûte que coûte empêcher un mouvement de la classe ouvrière et le meilleur moyen était d'écarter toute cause de mécontentement qui aurait pu donner naissance à ce mouvement.

Toute augmentation de tarif aurait pesé principalement sur cette classe ouvrière et c'est là le motif réel du refus des conseillers. Cela est tellement vrai qu'en même temps que les compagnies se voyaient refuser toute compensation aux charges supplémentaires extra-contractuelles dérivant de l'état de guerre, il leur était imposé, sous menace de mise sous séquestre et d'autres mesures coercitives dont certaines

mêmes furent mises en application, de satisfaire, toujours sans compensation, aux demandes de majoration de salaires formulées par le personnel ouvrier.

Ainsi l'équilibre entre les recettes et les dépenses n'était pas assuré et le déficit d'exploitation allait toujours croissant ; la crise était inévitable.

Avant d'étudier le remède provisoire ou définitif, il y a lieu de dire quelques mots du réseau d'omnibus automobiles.

Ce réseau, dont l'exploitation fut d'ailleurs complètement interrompue en 1914, comme nous l'avons vu, ne put être l'objet de sérieux efforts de reconstitution qu'à la cessation des hostilités.

C'est à grand'peine en effet que, de 1916 à 1918, la Compagnie générale des Omnibus put mettre en service 80 voitures environ, la presque totalité de ses moyens de fabrication étant absorbée par la défense nationale.

Les causes qui ont si profondément bouleversé l'exploitation économique des réseaux de tramways ont été évidemment ressenties dans des conditions sensiblement analogues par celle du réseau des omnibus, mais aucun chiffre comparatif ne peut être fourni, étant donné le petit nombre de voitures qui a pu être remis en circulation.

CHAPITRE II

LE PALLIATIF

Après le refus opposé en 1916 par les représentants de Paris et de la banlieue à leurs justes revendications, les concessionnaires engagèrent des poursuites devant la juridiction administrative.

Sous cette menace, par délibération en date du 21 novembre 1917, le Conseil général proposa aux compagnies de leur prêter de l'argent par avances remboursables au taux de 6,81 p. 100 ; il était ainsi ouvert un compte d'avances (en exécution de la loi du 30 novembre 1916) aux diverses compagnies concessionnaires qui voudraient y souscrire. Mais les compagnies se montrèrent un peu effrayées du présent qui leur était offert ; deux compagnie seulement, la Compagnie des Tramways Electriques de la Rive gauche et la Compagnie des Tramways de Paris et du département de la Seine, ont répondu à l'invitation, tandis que les autres compagnies concessionnaires se refusèrent à l'accepter, et même, les deux compagnies ci-dessus nommées déclarèrent, au bout de peu de temps, ne pouvoir utilement continuer à profiter de ces avances si de profondes modifications n'étaient apportées aux conventions provisoires, modifications qui semblaient inacceptables au Conseil général.

Devant le refus des corps élus, les compagnies menacèrent alors d'abandonner leur exploitation (l'Ouest-Parisien mit même cette menace à exécution).

La conséquence qui serait résultée de cet arrêt de l'exploitation aurait été sans aucun doute la réquisition par l'Etat, pouvoir concédant, et l'exploitation aux risques et périls du Département et de la Ville concessionnaires.

Cette éventualité n'alla pas sans effrayer les conseillers

et, en décembre 1918, la discussion était reprise sur la question des accords provisoires à passer avec les concessionnaires pour l'exploitation des tramways.

MM. DUVAL ARNOUD et MARIN, au nom de la Commission des transports, présentèrent au Conseil général un projet d'augmentation provisoire des tarifs qui fut vigoureusement combattu.

Il est intéressant de rapporter la déclaration faite sur ce sujet par M. HENRI SELLIER à la séance du Conseil général en date du 21 décembre 1918, un des principaux adversaires du régime des concessions.

« Je ne suis pas de ceux qui affirment à priorileur hostilité à toute augmentation de tarif que les circonstances économiques de demain rendront peut-être nécessaire, mais j'entends examiner ce problème à loisir.

« Je veux que les modifications aux cahiers des charges n'aient pas un caractère unilatéral, qu'elles ne soient pas uniquement dans l'intérêt des concessionnaires.

« La seule arme qui reste aujourd'hui entre nos mains pour nous permettre de discuter le cas échéant avec eux et leur imposer la refonte des cahiers des charges monstrueux qui nous régissent aujourd'hui, est justement l'éventualité où des augmentations de tarif pourraient devenir indispensables.

Si, aujourd'hui même, à titre précaire, nous abandonnions cet avantage, c'est pour 30 ans le Département lié par les conventions de 1910 et entravé dans son développement par le système incohérent qui régit aujourd'hui les transports suburbains.

« Le Groupe socialiste estime que l'intervention de la Ville et du Département sous forme d'augmentation provisoire de tarifs ne peut se justifier que dans les conditions de la jurisprudence consacrée du Conseil d'État. Elle ne pourra être admise par les lois socialistes que comme transaction préalable aux procès engagés par les concessionnaires et comme condition d'une réorganisation générale des transports urbains et suburbains qui devra être réalisée au plus tard un an après la guerre.

« Cette réorganisation devra s'orienter vers l'unification de toutes les concessions et la départementalisation de tous les

moyens de transport par une formule se rapprochant le plus possible de la Régie, le Département restant maître de ses lignes et de ses tarifs. »

Sous la double menace de la suspension de l'exploitation de la part des compagnies et des procès qui étaient pendants devant la juridiction administrative, les pourparlers aboutirent néanmoins en janvier 1919 à une convention provisoire avec la Ville de Paris et le département de la Seine; convention avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1918, qui avait pour objet de régler les conditions d'exploitation pendant la durée de la guerre et l'année qui suivrait la cessation des hostilités ou jusqu'au moment où interviendrait le rachat des concessions.

Cette convention autorisait tout d'abord un faible relèvement de tarifs sans lequel la continuation de l'exploitation était impossible. Ce relèvement de tarifs était appliqué le 8 février 1919.

Elle contenait, en outre, des dispositions financières qu'on peut résumer, pour le réseau de la Compagnie Générale des Omnibus, de la façon suivante :

Un compte annuel dit « compte de gestion » comprend les recettes et les dépenses afférentes aux opérations de l'exercice.

Dans les dépenses figurent, outre les frais d'exploitation et l'intérêt de l'amortissement des obligations, une somme à titre de réserve pour renouvellement des voies et du matériel roulant, et la somme nécessaire pour servir un intérêt maximum de 4 p. 100 aux actions de capital non amorties à l'exclusion de toute attribution aux actions de jouissance.

Les insuffisances et, s'il y a lieu, les excédents du compte annuel de gestion sont portés à un compte d'attente dit « compte spécial de guerre ». Si le « compte spécial de guerre » présente un déficit à la fin de l'accord provisoire, ce déficit sera couvert par des compensations à fixer par une convention ultérieure ou remboursé par la Ville, sauf récupération par elle de la moitié, dans certaines conditions.

Si, au contraire, le compte spécial de guerre se solde en excédent, cet excédent sera partagé entre la Ville et la Compagnie.

Cette convention provisoire est très intéressante à étudier

et on serait tenté de la rapprocher des conventions de régie intéressée que nous connaissons, et l'assimilation serait acceptable si cette convention ne venait pas se superposer à une convention de concession ; cette combinaison des deux modes d'exploitation est tout à fait curieuse et nous n'en avons pas d'exemple avant cette date. Depuis, elle a été imitée par la plupart des grandes villes de province qui ont passé, avec leurs concessionnaires, des contrats identiques pour l'exploitation de voies ferrées d'intérêt local, mais tandis que pour la région parisienne ces conventions étaient essentiellement provisoires, un grand nombre de villes ont passé des contrats définitifs dont les effets doivent s'étendre jusqu'à la fin des concessions.

On pensait qu'après l'armistice, la crise économique qui avait si lourdement pesé sur les résultats de 1918 s'atténuerait et que l'application de cette convention provisoire aurait pour effet de rétablir les réseaux dans une situation très voisine de l'équilibre financier. Il n'en fut malheureusement pas ainsi et nous avons vu que les dépenses ne firent que s'accroître jusqu'en 1920.

Une seconde augmentation de tarifs plus importante fut mise en vigueur le 1^{er} avril 1920, mais les mesures successives prises par les pouvoirs publics pour remédier à la situation furent toujours trop tardives.

Chaque augmentation de tarifs consentie ne tenait compte qu'en partie de la majoration des dépenses à l'époque de la nouvelle tarification, alors que ces dépenses, au lendemain même de l'augmentation, reprenaient sans interruption leur courbe ascendante, s'écartant de plus en plus des recettes.

On peut dire que le retard apporté à consentir ces majorations de tarifs a été l'une des causes primordiales de la désorganisation des services, en causant ainsi un préjudice aux voyageurs qui demandaient, avant tout, à être confortablement et rapidement transportés.

La situation créée par les conventions provisoires ne pouvait se prolonger longtemps. Le compte spécial de guerre présentait, d'année en année, un déficit plus important et les conseillers généraux et municipaux admettaient difficilement que les budgets de la Ville et du Département consentissent de gros sacrifices pour l'exploitation des transports en

commun sans pour cela qu'ils soient les maîtres de ces transports ; ces sacrifices leur apparaissaient comme des cadeaux faits aux concessionnaires et, comme nous l'avons déjà dit, ces derniers ayant une très mauvaise presse dans les milieux de l'Hôtel-de-Ville, il ne fallait pas songer à transformer ce régime provisoire en un régime définitif et une réorganisation complète des transports s'imposait.

CHAPITRE III

LE REMÈDE

La Régie intéressée.

Ainsi, à dix ans d'intervalle, le même problème se pose à nouveau devant les mêmes assemblées.

Il est intéressant de noter que la question de réorganisation fut discutée, dès 1916, lors des premières demandes d'augmentation de tarifs faites par les concessionnaires.

Elle fut reprise au début de la discussion de décembre 1918 qui devait aboutir aux conventions provisoires que nous avons précédemment analysées, qui comportaient une augmentation de tarifs et l'établissement d'un compte de gestion et d'un compte spécial de guerre ; dès ce moment, la question du mode d'exploitation des transports en commun fut remise à l'ordre du jour.

Les concessions cette fois avaient perdu leurs derniers partisans et la discussion ne porta plus que sur le choix à faire entre la régie directe et la régie intéressée. C'est que depuis 1910, de nouveaux inconvénients étaient apparus inhérents au régime des concessions :

a) Impossibilité pour le concessionnaire de faire varier le chiffre des tarifs qu'il perçoit selon les variations des charges d'exploitation qu'il a à supporter. La variabilité des charges devrait avoir comme conséquence la variabilité des tarifs. Or, il ne paraît pas possible de trouver une formule simple et rationnelle qui, en observant cette loi de variabilité, respecte également les intérêts du concédant et du concessionnaire ; d'une part la diversité des facteurs des dépenses de l'exploitation des transports ne permet pas l'établissement d'un index économique suffisamment exact, d'autre part la

liberté des tarifs ne peut être envisagée. Cette liberté de tarifs, applicable à des services d'omnibus sans monopole et soumis à la loi de la concurrence, ne peut être admise pour des services de tramways qui ont une emprise sur le domaine public et aussi un monopole sur le tracé concédé.

b) Difficulté de trouver les capitaux nécessaires. A cette impossibilité pour le concessionnaire de faire varier les tarifs qu'il perçoit selon la variation de ses charges d'exploitation, s'ajoute la difficulté, pour lui, de trouver les capitaux nécessaires au développement de son entreprise.

Le but des transports en commun est de servir à la collectivité. Il peut être ainsi utile de créer une ligne qui sera longtemps déficitaire. Or, comme il est difficile de faire admettre que des années mauvaises puissent être ultérieurement compensées par des années très fructueuses, il devient presque impossible à une société concessionnaire de trouver des capitalistes qui se contenteraient d'espérances futures, espérances qui, si elles se réalisaient, se traduiraient vite en réalité médiocre.

c) Durée limitée. Enfin les concessions consenties sont toujours de durée limitée. Il ne saurait évidemment en être autrement, mais cette sage limitation n'en est pas moins un obstacle aux améliorations que pourraient apporter à leurs entreprises les exploitants.

Ces derniers, auxquels la préoccupation légitime de l'équilibre financier de leur société ne peut échapper, se trouvent dans l'obligation de n'engager les dépenses considérables qu'entraînent tant le développement de leur matériel fixe et roulant que celui de la modernisation incessante de ce matériel, qu'autant qu'ils sont assurés de trouver dans leur concession le temps et les ressources indispensables à l'amortissement des nouvelles charges de capital.

Or, le pouvoir concédant ne peut généralement pas se lier pour une longue durée. Il en résulte que les charges d'amortissement sont plus élevées qu'elles ne seraient strictement nécessaires et, qu'en cours de concession, les installations nouvelles sont de plus en plus irréalisables, puisque la durée d'amortissement devient de plus en plus faible.

A ces difficultés vient s'ajouter, depuis l'importante évolution des transports en commun, le développement conti-

nuel des obligations des concessionnaires. Ces obligations, telles que les concevaient, à la veille de la guerre, les pouvoirs publics — et la guerre a singulièrement aggravé ces conceptions — conduisaient à rendre de plus en plus extensibles les charges de toute nature qui incombait aux sociétés exploitantes.

Aucun orateur ne se leva pour défendre ce mode d'exploitation qui semblait à tous suranné et incapable de se plier aux difficultés de l'heure présente.

Par contre, le groupe socialiste du Conseil municipal et du Conseil général reprit la discussion on peut dire au point où il l'avait laissée en 1910. Il fit allusion à la séance du 5 février 1908 et à la proposition de M. VOILIN dont nous avons déjà parlé et il rappelait ce passage de son discours que les événements avaient rendu prophétique :

« Il n'est pas une session où l'un de nous, plusieurs à la fois même, n'ait été obligé de se faire à cette tribune l'écho du mauvais vouloir des compagnies et cela pour quel résultat ?

« Croyez bien, Messieurs, que quelles que soient les clauses restrictives du cahier des charges qui sera signé, la Compagnie saura qu'elle en a pour 30 ou 40 ans et elle se moquera de l'Administration comme ont fait tous les concessionnaires jusqu'à ce jour. »

« La Compagnie aura souci de l'intérêt de ses finances et non de l'intérêt du public et nous, Messieurs, ou nos successeurs, nous serons obligés de venir à cette tribune, comme nous le faisons, pour y apporter les mêmes plaintes. »

Mais entre 1908 et 1918, un fait s'était produit qui modifiait singulièrement la situation. C'était la promulgation de la loi du 31 juillet 1913 complétée par le décret du 26 juin 1915 dont nous avons déjà parlé.

Il n'était plus permis de dire, comme nous l'avons fait pour 1910, que la régie directe était incompatible avec l'organisation administrative, mais la proposition du groupe socialiste tendant à l'adoption de la régie directe fut énergiquement combattue par divers orateurs, entre autres MM. DELAVENNE et LALOU, à la séance du 28 décembre 1916.

« La solution de M. SELLIER, dit M. DELAVENNE, est d'ordre purement socialiste. Sa réalisation nous amènerait les graves déboires qu'ont connus les trop nombreuses exploitations de

tramways municipaux, en Angleterre notamment, berceau du municipalisme. Sa solution amènerait l'augmentation du nombre des travailleurs municipaux et au point de vue strictement budgétaire, il n'est pas besoin de dégager ici la formidable incidence d'une telle mesure.

« L'heure est-elle propice ? Vous répondrez nettement à cette question. »

M. LALOU développa des arguments semblables. « Je ne veux pas faire, dit-il, de procès de tendance, mais je crois que la régie directe dans l'état social actuel — et je ne parle pas de l'avenir — ne donne pas tous les avantages de l'exploitation qu'on est en droit d'envisager.

« Nous avons des exemples probants, hélas ! de la façon dont l'Etat exploite lui-même, ce qui jadis était exploité par voie de concession. Ceux qui ont la malheureuse fortune d'être obligés de demander une communication téléphonique, savent combien ce service est mal assuré à l'heure actuelle. Je crois que le service des tramways départementaux est le seul qui puisse à cet égard l'emporter sur le service des postes, des télégraphes et des téléphones. »

Ce fut la théorie de ces orateurs qui triompha et la proposition de M. SELLIER au Conseil général, tendant à l'adoption de la Régie, fut repoussée par 42 voix contre 37, dans cette séance du 28 décembre 1918. Le résultat du vote est intéressant à rapprocher de celui qui fit écarter la proposition VOILIN en 1908.

M. LALOU déposa alors une contre-proposition que nous estimons intéressante de reproduire ici :

LE CONSEIL GÉNÉRAL,

.

DÉLIBÈRE :

L'Administration est invitée à poursuivre toutes formalités nécessaires pour le rachat des concessions de tramways départementaux à dater 1^{er} juin 1920 (cette date fut reportée par la suite au 31 décembre de la même année).

.

ARTICLE 2. — L'exploitation des tramways départementaux à partir du 1^{er} juin 1920 devra être assurée par un concessionnaire unique sous forme de Régie intéressée, laissant au département la maîtrise des lignes et des tarifs, intéressant

le personnel à tous les degrés de la hiérarchie à la gestion du service public et comportant pour lui, sous une forme à déterminer, une participation aux recettes.

Ce contre-projet fut adopté à une forte majorité et la cause semblait définitivement entendue. Les socialistes ne se tinrent pas cette fois pour battus et le même Henri SELLIER présenta à nouveau sa proposition de Régie directe devant le Conseil municipal à la séance du 9 juillet 1920, au moment de la discussion de la réorganisation définitive. Il donna alors à cette discussion une grande ampleur en combattant violemment le mode de régie intéressée sur lequel on s'était déjà mis d'accord.

Nous résumons ci-dessous ses arguments les plus impressionnants.

L'intention incontestable des membres de l'Assemblée ayant voté le principe de la Régie intéressée a été de libérer désormais la Ville des ennuis, des déboires et des désillusions de toutes sortes qui ne lui ont malheureusement pas été ménagés par le régime des concessions de 1910.

Les auteurs d'un pareil projet ont voulu, en même temps, assurer éventuellement à la Ville de Paris des bénéfices — s'il était possible d'en réaliser — en tout cas, prendre toutes espèces de précautions en vue de la bonne exploitation et de la bonne gestion de ce formidable service dans les conditions industrielles et commerciales les meilleures, en desservant, en même temps, dans la mesure la plus large possible, l'intérêt général des usagers pour lequel le service public est organisé et doit fonctionner.

Est-il certain qu'il suffira d'imposer au département de la Seine la clause très vague et très générale d'un régime à organiser suivant les bases de ce qu'on appelle la Régie intéressée, pour assurer à la Ville et au Département d'une part, et à la population urbaine et suburbaine d'autre part, les avantages et les garanties auxquels ces diverses parties ont droit?

La formule de la Régie intéressée est trop élastique pour avoir une signification précise tant qu'on n'en a pas déterminé les modalités de détail.

Dans une formule de Régie intéressée, on peut introduire un fait d'organisation pouvant se rapprocher (jusqu'à s'y

confondre) avec les règles, les bases et les désavantages d'une concession pure et simple, ou au contraire un état de fait si large et si libéral que la future Régie intéressée devienne très voisine du principe et du fait même de la Régie directe.

C'est une erreur de croire que la municipalisation des services publics soit d'origine socialiste comme le prouve ce qui s'est passé à l'étranger, en Angleterre, en Belgique, en Allemagne, en Italie et en Russie. Il y a une hostilité évidente contre le principe et contre le fait de la Régie directe en France. Cet état d'esprit a été déterminé par la grande presse capitaliste qui dirige l'esprit public de notre pays.

L'expérience des concessions de 1910 et de leurs conséquences devrait servir de leçon et il n'est pas certain de pouvoir obtenir une formule de Régie intéressée susceptible d'assurer aux finances départementales d'une part, qui vont être engagées dans l'affaire, et d'autre part aux usagers des tramways et omnibus, les avantages qui leur sont dus. Pour arriver à ce résultat, la formule de la Régie intéressée doit tendre vers celle de la régie directe jusqu'à arriver à se confondre avec elle.

Du fait que l'on introduit dans la gestion d'un service public de cette sorte des intérêts privés trop importants, il est mécanique, et il est obligatoire, que le régisseur intéressé soit surtout intéressé de par sa fonction même et par sa situation au sein du Conseil d'administration, à défendre d'abord les capitaux privés engagés dans l'affaire.

C'est là une porte de sortie par où s'en va fatalement toute la vertu de l'organisation du système de la Régie intéressée.

Il faut introduire à la tête de cette affaire un capitaine d'industrie, mais placé dans des conditions telles qu'il n'ait que le souci de l'intérêt public, il faut qu'il soit un technicien d'une compétence isolée des contingences politiques, qu'il ait la liberté de conduire son affaire à sa guise, qu'il puisse conduire son personnel, faire ses achats, administrer ses affaires comme une entreprise commerciale ou industrielle.

Il y a bien le Contrôle administratif, qui est créé pour remédier à ces inconvénients, mais ce contrôle financier,

même celui de l'administration installé en permanence dans les locaux de la régie intéressée, n'est pas habilité. Il n'a pas les pouvoirs suffisants ni les moyens techniques lui permettant d'exercer un contrôle suffisamment sérieux pour que rien de ce qui se fait n'échappe à ses investigations.

On ne peut prendre texte des expériences de municipalisation et d'étatisation précédentes pour proclamer que jamais ces sortes d'expériences ne pourront réussir. La nouvelle législation de 1913 a changé complètement le milieu dans lequel cette tentative peut être recommencée.

Ces arguments furent réfutés brièvement, à cette même séance, par M. Marcel HERAUD qui fit remarquer que comme le concessionnaire, le régisseur direct, au moment où le déficit se produit, devient un régisseur désintéressé et par conséquent cesse de prendre de l'intérêt à la mission qui lui est confiée.

La Régie directe n'est pas à vrai dire la prise en charge par la municipalité d'une affaire qui doit nécessairement lui rapporter des bénéfices.

Elle est la prise en charge d'une affaire gérée dans l'intérêt du public, affaire qui peut être déficitaire, qui, en fait, sera probablement et pendant longtemps peu rémunératrice, si bien que la Régie directe n'est en réalité qu'une Régie directement désintéressée.

Tel pays peut se trouver bien de la centralisation administrative qui exige des habitudes de hiérarchie et de discipline auxquelles le nôtre, plus foncièrement individualiste, ne se plierait qu'avec difficulté, ceci n'entraînant aucune appréciation entre la valeur respective des diverses méthodes.

La Régie intéressée présente cet avantage qu'elle a pour but d'arracher aux mains de ceux qui n'ont point d'intérêt à la bonne gestion de l'affaire pour la faire passer dans la main de ceux qui y ont un intérêt, une entreprise qui ne saurait être profitable à la Ville de Paris que si ceux qui la dirigent sont guidés par le désir de réaliser des bénéfices.

M. SELLIER a dit lui-même qu'il lui paraissait indispensable de confier la direction de la nouvelle régie à un technicien qui serait isolé des contingences politiques.

Il est peu probable qu'un technicien, quel qu'il soit, qui

sera employé de la Ville de Paris, qui sera pour ainsi dire sous la main de l'Administration ou du Conseil municipal, aura la liberté d'esprit nécessaire pour se tenir en dehors des contingences administratives ou politiques.

Si l'on ne fait pas crédit à l'Administration pour le contrôle, comment lui confierait-on la gestion même de l'entreprise?

Après cette énergique intervention, la proposition de M. SELLIER eut devant le Conseil municipal le même sort que devant le Conseil général; le principe de la Régie intéressée avait définitivement triomphé.

Le principe une fois adopté, il fallait le faire passer du domaine théorique dans celui de la réalisation. Allait-on conserver un réseau départemental et un réseau municipal, ou allait-on constituer un réseau unique?

Il est tout à fait intéressant de constater le revirement d'opinion qui s'est produit à ce sujet entre les années 1907 et 1919. Nous nous appuyons, pour le constater, sur des documents officiels : les mémoires du Préfet de la Seine au Conseil municipal, l'un en date du 12 juin 1907, l'autre en date du 16 juin 1920.

En 1907 :

« Le principe fondamental de mes propositions est la nécessité d'avoir deux réseaux distincts, l'un relevant de la Ville de Paris, l'autre du Département.

« Il est indiscutable qu'il serait préférable de pouvoir arriver à l'unité, mais du département ou de la ville, qui des deux peut renoncer à réclamer la concession de tramways sans sacrifier les intérêts dont il a la charge?

« Le département fera justement valoir les besoins des populations suburbaines qui exigent des moyens de communication faciles, multiples, rapides, à bon marché, avec Paris et de commune en commune, et quoique les Conseillers municipaux de Paris soient en même temps Conseillers généraux, et en cette qualité aient la préoccupation des intérêts du département, celui-ci ne me paraît pas pouvoir s'en remettre, pour les pouvoirs suburbains, à la seule appréciation de l'Assemblée municipale pour l'exploitation de ses tramways à une concession de caractère communal.

« Alors même que les représentants de la Ville de Paris

apporteraient, dans le souci des intérêts suburbains, une grande sollicitude et une grande vigilance, ne verrait-on pas les populations de banlieue, qui n'obtiendraient pas toutes les satisfactions qu'elles pourraient désirer, en accuser la mauvaise volonté ou l'indifférence du Conseil municipal.

« De son côté, la Ville de Paris me paraîtrait également risquer de sacrifier des intérêts considérables si elle renonçait à revendiquer une concession de tramways et en abandonnait tout le réseau au département. »

En 1920 :

« La réorganisation des réseaux de transports de la région parisienne doit, conformément aux indications renouvelées à plusieurs reprises, faciliter l'extension des réseaux actuels tant d'omnibus que de tramways. Elle doit également, par un aménagement plus logique des services sur les troncs communs, rendre les exploitations à la fois plus économiques et plus intensives.

« Ces résultats ne sauraient être pleinement atteints que si une fusion complète est réalisée entre les diverses exploitations actuelles de tramways, et en ce qui concerne les omnibus, que si un même exploitant se trouve chargé des services intra-muros et des rabattements extra-muros sur les lignes de tramways, ou encore des services mixtes d'omnibus intra et extra-muros.

« Pour réaliser cette fusion, on pourrait concevoir que le Département d'une part, la Ville de Paris d'autre part, afferment simultanément à un même régisseur les entreprises qui dépendent actuellement de ces collectivités. Mais dans cette hypothèse, les rapports financiers qui devront être organisés entre le régisseur unique et les deux collectivités concédentes, présenteraient des difficultés telles que l'Administration, d'accord avec la Commission de réorganisation des transports en commun, s'est trouvée amenée à soumettre une formule qui, tout en respectant complètement les pouvoirs de l'Assemblée, paraît de nature à simplifier considérablement l'exploitation future.

« Suivant cette formule, la Ville de Paris consentirait le transfert au département de la Seine des concessions de lignes constituant le réseau municipal de tramways; elle consentirait d'autre part à l'achat amiable par le Département

à la Compagnie générale des Omnibus de la concession du service public des omnibus dans l'enceinte de Paris, et s'engagerait, par voie de conséquence envers le Département, à lui accorder le droit exclusif de stationnement sur la voie publique pour l'exploitation de ce service public pendant une période déterminée.

« Une convention spéciale dont les principes se trouveraient nettement indiqués dans la convention de rachat à laquelle la Ville donnerait son agrément, devra réserver au Conseil municipal les pouvoirs indispensables en ce qui concerne la fixation et la modification des horaires, des tarifs, et de la contexture des réseaux. »

Il serait curieux de rechercher quels sont les événements économiques qui ont pu à ce point modifier l'opinion de la majorité des Assemblées départementale et communale, mais cette étude économique sortirait du cadre que nous nous sommes tracé.

C'est sur le programme défini, comme nous venons de le voir, par le mémoire préfectoral, que se fit l'unification des réseaux.

Il nous reste pour terminer l'étude de la réorganisation des contrats par adoption du régime de la Régie intéressée, de donner une analyse sommaire de la Convention de rachat pour l'exploitation en régie intéressée par affermage d'un réseau départemental des transports en commun de la région parisienne qui fut autorisé par décret en date du 25 décembre 1910 selon la formule adoptée :

Le Département de la Seine se réserve entièrement la maîtrise des lignes et des tarifs. Il prend à sa charge toutes les dépenses de premier établissement. C'est à lui qu'incombe la charge de créer des services nouveaux, c'est lui qui supporte également les frais de constitution, de l'outillage et ceux du perfectionnement du matériel en service.

Il est établi un compte de gestion comprenant :

1° le compte des charges financières (annuités d'intérêts et d'amortissement servies aux anciens et derniers exploitants; annuités destinées à l'apurement des comptes de guerre; annuités d'intérêt et d'amortissement des emprunts contractés par le Département en vue de pourvoir aux dépenses de premier établissement);

2° le compte d'exploitation (tous les produits et toutes les recettes directes ou indirectes résultant de l'exploitation du réseau affermé et des services accessoires autorisés ou provenant de placement de capitaux ou autres sommes affectées à cette exploitation, y compris l'intérêt du cautionnement de la Société, l'intérêt de la réserve légale et l'intérêt de la réserve constituée en vue de la reconstitution du cautionnement, toutes dépenses résultant de l'exploitation des réseaux affermés et des services accessoires autorisés qui ne rentrent pas en compte de premier établissement, à l'exception de la rémunération afférente au Conseil d'administration, aux Commissaires des comptes et au personnel dirigeant de la Société.

Pour rémunérer la Société, il ne pouvait être question de lui accorder une prime sur les bénéfices réalisés, puisque la situation de l'industrie des transports en commun dans la région parisienne laissera déficitaire encore quelques années l'exploitation du réseau.

La formule adoptée précise que la rémunération de la Société consiste :

1° en une somme égale à 6 p. 100 du montant du capital-action à titre de loyer de l'argent engagé ;

2° en une prime de gestion calculée à raison de 0,75 p. 100 du montant de toutes les recettes directes ou indirectes, résultant de l'exploitation du produit du placement de capitaux ou de toutes autres sommes affectées à l'exploitation et de l'intérêt du cautionnement de la Société jusqu'à 250 millions de francs de recette et à raison de 1 p. 100 au delà ;

3° en une prime d'économie calculée à raison de 0,04 (R — 0,65 D) dans laquelle « R » représente la totalité des recettes inscrites au compte d'exploitation et « D » la totalité des dépenses inscrites au même compte, ainsi que les charges financières correspondant tant aux annuités d'intérêt et d'amortissement de rachat et d'apurement des comptes de guerre qu'à celles des emprunts contractés par le Département en vue de pourvoir aux dépenses de premier établissement et de remise en état.

Sur ces rémunérations, la Société a à prélever certaines charges telles que la rémunération afférente au Conseil d'administration et celle du personnel dirigeant (directeurs,

chefs et sous-chefs de service dont l'effectif total ne doit pas être inférieur à 45). L'autre part de la prime d'économie est réservée au capital de la Société affecté au fonds de roulement nécessaire pour la reprise, la constitution et la reconstitution des approvisionnements et qui doit, en tout état de cause, escompter un supplément de rémunération correspondant au loyer annuel actuel de l'argent (le taux de 6 p. 100 étant insuffisant).

Voilà, résumée en quelques lignes, la convention d'affermage qui fut le résultat des longues discussions que nous venons d'étudier.

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS DE L'AFFERMAGE

En vertu de l'article 16 de la convention pour l'exploitation en Régie intéressée par l'affermage d'un réseau départemental de transports en commun de la région parisienne, approuvée par le décret en date du 25 décembre 1920, à M. M..., fut substituée la « Société des Transports en commun de la Région parisienne » qui fonctionne rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 1921.

Les résultats du premier exercice sont actuellement connus (rapport à l'Assemblée générale ordinaire du 27 juin 1922), et nous avons pu nous procurer quelques renseignements sur ceux du premier semestre 1922.

La première besogne qui incombait à la société fermière, était de constituer la nouvelle organisation qui permettrait de fusionner en fait les réseaux, et de leur appliquer les mêmes méthodes d'exploitation et d'entretien du matériel, en un mot réaliser l'unité de direction. C'est dans cette voie que pouvaient être réalisées des économies sensibles sur l'état de choses préexistant.

Malgré les difficultés inhérentes à la substitution d'un état de choses à un autre, le régime de l'affermage a permis, en un an environ, d'unifier complètement les réseaux, d'améliorer les voies ferrées dont plus de 100 kilomètres ont déjà été remis en état en dehors des réparations partielles effectuées sur tout le réseau, enfin de remettre le matériel en bon état d'entretien.

La preuve de ce meilleur entretien résulte, d'une part, de la diminution du nombre d'avaries qui est tombée de 4;85 pour 10.000 kilomètres à 2,25, et, d'autre part, de l'augmen-

tation du nombre de voitures utilisées qui est passé de 50 p. 100 à 80 p. 100 par rapport à l'effectif total.

Avec le même matériel de tramways, on a ainsi réussi à augmenter le nombre de kilomètres effectués qui est passé de 74.800.000 à plus de 85 millions. Le nombre des voyageurs transportés est en même temps passé de 582 millions en 1920 à 612 millions en 1921.

Ce sont là des résultats d'exploitation très intéressants et qui militent en faveur de l'organisation adoptée. On peut remarquer, il est vrai, qu'il est difficile de faire la discrimination de la part qui revient au mode d'exploitation par Affermage et de celle qui revient à l'unification des réseaux.

Au point de vue financier, pour compléter les résultats fournis dans un chapitre précédent, la recette au kilomètre-voiture en 1921 et pendant le premier semestre 1922, a été en moyenne de 2 fr. 25, réalisant sur l'année 1920 un réel progrès, puisque la recette au kilomètre-voiture n'avait été, dans cet exercice, que de 2,16.

La dépense au kilomètre-voiture est passée de 2,91 en 1920, à 2,81 en 1921 et à 2,64 pendant le premier semestre 1922.

Nous voyons également ici une amélioration très sensible depuis le 1^{er} janvier 1921, mais, comme précédemment, il est difficile d'établir exactement la part qui revient à divers facteurs qui ont agi pendant le temps considéré, à savoir :

1° une augmentation de tarifs réalisée le 19 janvier 1922;

2° de nouvelles charges ouvrières très lourdes qui sont entrées en vigueur à partir du 16 juillet 1921.

Ces quelques renseignements sur le début de l'application du nouveau régime étaient intéressants à signaler, quoiqu'ils soient trop récents pour qu'on puisse en tirer une conclusion quelconque.

QUATRIÈME PARTIE

APPRÉCIATION CRITIQUE DES TROIS MODES D'EXPLOITATION ET RÉGIME DE L'AVENIR

INTRODUCTION

Nous avons d'abord étudié le régime des concessions depuis ses débuts jusqu'à son apothéose, en 1910.

Nous avons cherché à nous rendre compte ensuite comment ce régime, admis presque sans conteste à cette époque, était devenu à ce point impopulaire qu'en 1920 nul orateur ne se leva pour en demander le maintien.

Nous avons étudié, enfin, quelle avait été l'origine du régime de l'Affermage et comment il était arrivé d'emblée à son plein développement en 1920.

Pour terminer cette étude, il nous a paru intéressant de chercher à avoir une vue d'ensemble sur la question, à dégager les leçons de l'expérience en nous échappant, autant que cela nous sera possible, des contingences qui nous environnent et avec la ferme intention cependant d'éviter des jugements trop absolus et en n'oubliant pas que les institutions sociales doivent s'adapter aux idées, aux mœurs, aux habitudes et au génie des hommes qu'elles doivent régir.

Ce sera le but de cette quatrième partie.

Pour ce faire, nous allons, une dernière fois, passer en revue les trois modes d'exploitation de transports en commun, objets de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

LA CONCESSION

Le jugement que l'on peut porter sur ce mode d'exploitation repose sur une longue expérience qui ne s'est terminée que tout récemment, en 1920.

Nous ne reviendrons pas sur les inconvénients de la concession, cette longue expérience qui en a été faite a permis de les déceler tous, et nous les avons trouvés longuement exposés dans les discussions de 1910 et de 1920.

Par contre, nous avons remarqué que ces discussions ont été à peu près muettes sur les avantages du système et il y a lieu de rechercher si réellement ils font entièrement défaut et si ce mode d'exploitation doit être définitivement abandonné comme représentant le régime du passé.

Nous ne le pensons pas et nous lui reconnaissons certains avantages que nous résumons ci-dessous :

Les compagnies sont généralement à l'abri des entraînements et des illusions. Elles sont nécessairement portées à ne juger les lignes que d'après le produit net de leur exploitation et à avancer d'un pas prudent dans la voie du développement du réseau.

Au contraire, le Département est exposé à céder outre mesure aux sollicitations politiques et à voir, au travers d'un prisme trompeur, les avantages indirects des nouvelles lignes.

Les financiers qui dirigent les compagnies sont avant tout des Industriels obligés de compter avec leurs intérêts et avec les devoirs que leur impose le mandat dont ils sont investis par les actionnaires. Ils ne peuvent oublier qu'une participation active aux compétitions de partis se tournerait tôt ou tard contre eux et que le mieux pour

eux est de ne point se jeter dans la lice et de garder une neutralité bienveillante vis-à-vis de chacun de ces partis.

Pourrait-on en dire autant du système de la Régie? Il est plus facile, il est vrai, aux compagnies qu'au Département de se soustraire aux influences politiques et de donner à l'exploitation un caractère exclusivement industriel et commercial. C'est un avantage qu'il leur est permis de revendiquer, à la condition toutefois de ne pas oublier leur origine, de ne pas perdre de vue qu'elles sont dépositaires d'une partie de la puissance publique et de savoir consentir à des sacrifices dans l'intérêt général, surtout de ne pas faire acte de neutralité malveillante à l'égard du pouvoir concédant.

Nous admettons aussi qu'elles constituent d'utiles intermédiaires entre l'Unité administrative et le public, qu'elles évitent à l'administration les attaques directes dont elle aurait à souffrir si elles n'existaient pas et qu'elles la protègent contre les causes d'affaiblissement susceptibles de porter une profonde atteinte à sa force et à son autorité. Mais, en revanche, il est indispensable qu'elles se montrent à la hauteur de leur tâche, qu'elles donnent satisfaction au public, qu'elles n'accumulent pas les réclamations et qu'elles ne soufflent pas la tempête, car l'orage irait certainement frapper l'Unité administrative, pouvoir concédant.

Nous pouvons nous demander maintenant si le système ne peut être amélioré pour échapper aux principales critiques qui sont dirigées contre lui.

Nous avons vu au cours des discussions que l'un des principaux griefs que l'on présentait contre la concession était l'efficacité insuffisante des sanctions en cas d'inexécution des clauses du cahier des charges et du Contrôle des voies ferrées d'intérêt local.

Les contraventions dressées souvent inconsidérément n'ont pas toujours de suite et la seule peine vraiment prévue contre le concessionnaire, la déchéance, est impraticable, comme constituant une arme à deux tranchants qui mettrait le pouvoir concédant dans une situation au moins aussi embarrassée que le concessionnaire. Il est vrai que les diverses conventions et cahiers des charges prévoient des amendes contractuelles en cas d'inexécution de certaines clauses les plus importantes ou de retard dans leur exécution.

C'est dans cette voie que, pensons-nous, pourrait être trouvée une amélioration considérable au régime des concessions, mais la difficulté réside dans l'appréciation des cas où ces sanctions doivent jouer.

Un autre grief consiste dans le désintéressement croissant du concessionnaire au perfectionnement du réseau au fur et à mesure que le terme de la concession approche. On pourrait concevoir des concessions de longue durée et renouvelées suffisamment à temps avant l'expiration, de manière à ce que le concessionnaire ait toujours devant lui un nombre d'années suffisant pour amortir les installations nouvelles dont l'intérêt lui apparaîtrait.

CHAPITRE II

LA RÉGIE DIRECTE

Le jugement à porter sur ce mode d'exploitation pour la région parisienne ne peut être qu'une discussion d'école, puisque l'expérience d'une exploitation en régie de tramways et d'omnibus dans la région parisienne n'a pas encore été tentée. Mais, à défaut d'une semblable expérience, nous pouvons chercher à nous rendre compte quel a été le résultat de tels essais, tant en France qu'à l'étranger.

En France, nous avons donné une énumération des principales exploitations de voies ferrées d'intérêt local en régie directe, mais nous avons fait remarquer que chaque fois que ce régime a été adopté, ce fut sous la pression des événements, pour remédier à la défaillance des concessionnaires : les réseaux ainsi exploités étaient donc dans des conditions très défavorables pour tenter une expérience de cette nature et les résultats très médiocres qui ont été obtenus par l'exploitation en régie directe dans de semblables conditions, ne permettent pas de conclure que ce mode d'exploitation doit être écarté.

A l'étranger, il n'en est pas tout à fait de même et des essais nombreux de municipalisation ont été tentés dans des circonstances économiques favorables, principalement en Allemagne et en Angleterre.

Nous trouvons des renseignements intéressants sur les expériences tentées en Allemagne sur un livre intitulé : « Les tramways communaux d'Allemagne », de Gunther. Il fait dans ce livre une comparaison très serrée entre les résultats d'exploitation et les résultats financiers d'un réseau exploité par Concession et d'un réseau exploité par la Commune. En ce qui concerne les rendements d'exploitation exprimés en

longueur de voies et rapportés au nombre d'habitants et à la superficie du territoire intéressé, ainsi qu'au kilomètre-voiture parcouru par tête d'habitant, il ne put établir aucune différence entre les tramways municipaux et les tramways exploités par l'initiative privée. La même remarque peut être faite pour les tarifs. Par contre, les dépenses d'exploitation sont toutes plus élevées pour les tramways municipaux que pour les tramways exploités par concession. Le paiement des intérêts du capital social est respectivement inférieur de 1 à 3 p. 100 sur les tramways municipaux que sur les tramways exploités différemment. Gunther ajoute encore que les tramways municipaux ont tendance à faire des réserves insuffisantes pour le renouvellement des voies et du matériel.

Dans un article intitulé « la question de la municipalisation des tramways », paru dans le journal allemand « la Verkehrstechnik » du 25 février 1920, l'auteur : le docteur-ingénieur Majerczik, fait remarquer que les ressources qui donnent aux municipalités les revenus les plus importants, sont jusqu'à présent les usines génératrices de gaz et d'électricité et les usines de distribution d'eau, que, par contre, les tramways ne donnent jamais des revenus très intéressants.

Les premières de ces entreprises n'ont jamais recours aux subventions pour assurer leur exploitation ; par contre, sur 36 concessions municipales de tramways, il y en a 11, donc près de 1/3, qui sont obligées d'avoir recours à ces subventions. Pour les chemins de fer d'intérêt local, sur 243 exploitations, il y en a 38, soit approximativement 16,3 p. 100, qui n'ont fait ressortir aucun bénéfice brut en fin d'exercice et même 30 d'entre elles ont vu leur exploitation se traduire par un déficit souvent considérable.

En consultant les journaux anglais on obtient des renseignements à peu près comparables.

Le résultat de ces divers essais ne paraît pas militer en faveur du régime de la Régie pour l'exploitation des transports en commun, mais il n'est pas assez concluant pour nous empêcher de rechercher si, dans l'avenir, il ne pourrait être amélioré.

Les discussions de 1910 et de 1920 nous ont fourni un certain nombre d'arguments en faveur de la Régie ou, au contraire, contre ce mode d'exploitation. Il nous a semblé

qu'elles n'avaient pas épuisé la question et nous avons trouvé quelques arguments dont il n'avait pas été question au cours de ces discussions et que nous résumons brièvement ci-dessous.

En faveur de la Régie, on peut faire remarquer que les compagnies doivent trouver dans le produit net de leur réseau la rémunération de leurs capitaux. Le Département ou la Commune, au contraire, peut chercher cette rémunération non seulement dans les bénéfices directs de l'exploitation, mais encore dans les bénéfices indirects procurés à la région par cette exploitation, dans l'augmentation générale des richesses publiques, dans les plus-values d'impôts qui en sont la conséquence.

Les compagnies ne pouvant envisager que leur profit propre, il appartient aux pouvoirs publics de suppléer à ce que leur initiative ainsi restreinte a nécessairement d'insuffisant et d'incomplet et de substituer leur action à la leur si elles ne vont pas assez de l'avant.

L'intervention du Département ne peut pas se borner à un concours pécuniaire plus ou moins élevé au profit des Compagnies, et elle doit pouvoir se manifester sous une forme plus directe et plus active.

Au point de vue du recrutement du personnel, s'il est malheureusement vrai que les candidats aux emplois publics mettent trop souvent en jeu les influences dont ils peuvent disposer et que les conseillers en particulier voient tous les jours s'accroître le nombre de leurs protégés, il faut voir là une conséquence du régime électif. Mais on aurait tort de croire que la nomination des agents dans les services publics est entièrement à la discrétion des mandataires élus. L'attribution de beaucoup d'emplois est subordonnée à un concours préalable, et pour les autres, l'administration, qui a charge d'âme et qui doit avant tout veiller au bon fonctionnement du service, serait coupable si elle cédait trop facilement aux pressions politiques et si elle ne tenait pas un juste compte des capacités professionnelles.

Ajoutons encore que les administrateurs des compagnies sont parfois aussi en butte à des sollicitations du même genre; cependant, nous admettons volontiers que les compagnies ont plus de liberté pour leur recrutement.

Ensuite, au point de vue professionnel, pas plus pour l'exploitation que pour la construction, on ne saurait faire une différence appréciable entre la valeur intrinsèque des agents du Département ou de la Commune et celle des agents des compagnies.

Il n'existe aucune raison de principe pour que ces agents ne s'acquittent pas de leur tâche avec le même succès si on les suppose guidés par la même ligne de conduite, obéissant à la même inspiration, conduits par les mêmes mobiles, poursuivant un même but, poussés par la même impulsion.

Sans doute les compagnies rémunèrent plus largement leur personnel et l'on peut soutenir qu'elles ont ainsi le moyen d'attirer à elles des hommes plus capables, d'exiger d'eux plus de travail, d'en obtenir une plus grande somme de dévouement et de service ; mais on ne conçoit pas à priori pourquoi le Département, s'il détenait l'exploitation de ses voies ferrées, n'améliorerait pas également le sort de ses bons fonctionnaires.

Au point de vue financier, quoique ce cas ne se soit pas rencontré très fréquemment dans les compagnies de transports de la région parisienne, si les dividendes attribués aux actions ramenées à leur valeur nominale dépassent sensiblement le taux des emprunts départementaux, il est évident que cette plus-value serait économisée sous le régime de la Régie, ou plutôt que le bénéfice correspondant rentrerait dans les caisses du Département ou des communes, profitant ainsi à la collectivité tout entière au lieu de n'enrichir que quelques actionnaires.

Si ces quelques arguments militent en faveur du mode d'exploitation de la régie directe, de nombreux arguments peuvent être invoqués contre ce système.

On lui reproche d'exposer les pouvoirs publics à des entraînements funestes et de déterminer l'établissement de lignes d'une utilité douteuse que l'on a souvent stigmatisées du nom de « lignes d'intérêt électoral ». Nous ne méconnaitrons pas ce qu'il peut y avoir de fondé dans ce reproche.

Les finances publiques ont toujours été et seront malheureusement toujours, pour beaucoup de citoyens, une caisse taillable à merci. Les localités et leurs représentants s'effor-

ceront toujours, de la meilleure foi du monde, d'y puiser à pleines mains. Jamais on n'empêchera la plus humble commune de se rappeler qu'elle apporte sa modeste contribution à toutes les œuvres d'intérêt général, de se considérer comme plus ou moins sacrifiée dans la répartition des ressources budgétaires, de chercher à en recueillir sa part et de l'avoir aussi large que possible. Jamais on n'empêchera les mandataires élus de prendre en main les intérêts qu'ils ont le droit et le devoir de défendre. Jamais on n'empêchera le Conseil général pas plus que l'Administration de compter avec certaines nécessités politiques.

Ce sont là, à notre avis, les armes les plus redoutables que l'on possède contre le système de la Régie, car ces pratiques conduisent à une mauvaise exploitation, sans aucune vue d'ensemble, destinées malheureusement non pas tant à satisfaire un intérêt commun, si restreint que soit le nombre des intéressés, mais trop souvent celui d'un seul électeur. Il est vrai que dans ce cas il est absolument nécessaire que cet électeur soit influent.

Au point de vue de l'exploitation, le but essentiel d'une voie ferrée d'intérêt local est un but industriel et commercial. Les intérêts en jeu sont essentiellement mobiles et variables, leur caractère distinctif est d'être d'une extrême diversité, les circonstances les font éclore ou disparaître, ils sont susceptibles de grandir ou de décroître suivant les besoins du moment, suivant les moyens mêmes mis en œuvre pour leur donner satisfaction.

L'exploitation d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local ne saurait se plier à des règles mathématiques et des préceptes inflexibles ; elle exige de la souplesse, une grande liberté d'allure, une initiative toujours en éveil, en un mot elle doit être dirigée d'après les procédés commerciaux.

Bien qu'au point de vue abstrait les agents du Département ne soient pas inférieurs à ceux des compagnies comme nous l'avons dit précédemment, ils ne sauraient en pratique obéir aux mêmes principes, par ce seul fait qu'ils servent un maître différent.

Par son essence même, le Département possède une parcelle de la souveraineté. Il ne peut se dépouiller de ses attributs qui sont l'autorité et la suprématie. Il se considère

nécessairement comme le tuteur des intérêts particuliers et jusqu'à un certain point comme le juge de leur convenance; ses relations avec le public sont celles de puissance à sujet; les discussions, les concessions et les responsabilités qu'entraîne un service commercial sont incompatibles avec son origine et sa dignité. Il ne peut se transformer en solliciteur pour provoquer la clientèle. Il n'a pas l'intérêt propre pour stimulant, car, au lieu de représenter un nombre limité de capitalistes, il représente la masse inerte et passive de l'ensemble des contribuables du Département. Au contraire, l'industrie privée est sujette de sa nature. La dépendance et la subordination vis-à-vis des intérêts qu'elle sert sont ses qualités caractéristiques. Elle traite d'égal à égal avec les usagers des voies ferrées. Elle s'ingénie sans cesse pour encourager et développer la circulation. Elle ne craint pas de s'abaisser et de se compromettre dans les débats avec les particuliers. Elle ne recule pas devant les démarches, devant les concessions pour accroître le nombre de ses transports. Elle est soumise à la loi de l'offre et de la demande. Elle est obligée d'aller au devant du consommateur.

Malgré l'ingérence des pouvoirs publics dans leur gestion, les compagnies conservent une liberté et une responsabilité indéniables en tout. Elles ont l'initiative des propositions qui peuvent être acceptées ou non par les pouvoirs publics.

Ce sont elles qui, en définitive, bénéficient ou souffrent financièrement de leur sagesse ou de leur imprévoyance, le partage des bénéfices leur laissant généralement une part notable des produits de l'exploitation.

Les agents du Département, peu rétribués mais aussi souvent moins occupés que les agents des compagnies, ont leur recrutement en partie soumis aux influences politiques. Certains considèrent qu'ils ont accompli leur devoir quand ils se sont ponctuellement conformés aux règlements; ils manquent parfois un peu de ressort et d'initiative.

L'exploitation d'un réseau de voies ferrées d'intérêt local exige une liberté et une promptitude de décision qui ne sauraient se concilier avec le rigorisme et le formalisme des administrations publiques. Les besoins d'une population étant souvent des besoins essentiellement temporaires, nés des circonstances du jour et devant disparaître le lendemain,

il faut pouvoir y satisfaire sans hésitation et sans retard. Il faut peu d'écritures, peu de correspondance, beaucoup de centralisation. Les heures et les minutes ont leur valeur, les pertes de temps sont irréparables.

Il est indispensable souvent de consentir à quelques sacrifices sur la ponctualité et la régularité administratives ; ce sont toutes choses que des fonctionnaires auront toujours bien de la peine à comprendre.

Le Département, aux prises avec tous les intérêts, en butte à toutes les sollicitations, n'ayant point comme les concessionnaires son intérêt propre, obligé de se prémunir contre toute question de partialité, contraint d'éviter tout ce qui pourrait être interprété comme une faveur ou un privilège, serait conduit, par la force des choses, au système égalitaire.

Ce serait pour lui le seul moyen de vivre au milieu des influences contradictoires, plus politiques que commerciales, plus électorales qu'économiques, dont il serait assailli.

Les lignes à faible trafic ne supporteraient pas un traitement différent de celui des lignes à grande circulation. Les principes dont il s'inspirerait seraient forcément contraires à ceux que comporte un service commercial. Il provoquerait des bouleversements et des ruines et compromettrait au plus haut point les intérêts qu'il devrait défendre. Ce serait le contre-pied de la sagesse, du bon sens économique et de l'équité.

Les tarifs prendraient, aux yeux de la population, un caractère fiscal. Ils représenteraient non pas le prix d'un service rendu mais un impôt perçu sans distinction, sans discernement, sur toutes les parties du réseau, sur tous les usagers. Ce serait la protection accordée à une fraction du Département au détriment de l'autre. Comme pour les postes, les taxes des transports sur les voies ferrées d'intérêt local paraîtraient toujours excessives, des démarches, des manifestations incessantes seraient faites pour en obtenir la réduction. D'abaissements en abaissements, on irait graduellement jusqu'à la suppression du péage.

Il est inutile d'insister sur les désastres financiers qui pourraient en être la conséquence.

Au contraire, l'intérêt des compagnies est un intérêt

industriel, concordant avec celui des usagers. Leur objectif doit être de faire payer à chacun le service qui lui est rendu, de prélever sur les usagers une rémunération proportionnée aux avantages dont ils profitent et de développer la plus grande somme possible de transports.

L'intérêt du concessionnaire n'est pas seulement de proportionner les taxes aux services rendus, il est aussi de les abaisser progressivement avec prudence, mais avec persévérance, car à chaque abaissement correspond un afflux de clients nouveaux comme à chaque augmentation de tarif correspond une diminution, toutes choses égales d'ailleurs, du nombre de voyageurs transportés.

Enfin, le public qui s'est plaint parfois de ses rapports avec les compagnies, trouverait certainement plus de raideur, moins de complaisance encore de la part des agents du Département. Nos mœurs administratives sont ainsi faites qu'un fonctionnaire public est toujours disposé à se considérer comme l'incarnation du pouvoir, à ne point admettre les discussions qu'à tort ou à raison il juge attentatoires à son autorité, et à se retrancher derrière le « *sic volo, sic jubeo* ».

En cas de litige, les transactions seraient certainement beaucoup plus difficiles et beaucoup plus rares. Les intéressés arriveraient-ils même à se faire rendre justice? Au regard des compagnies, la responsabilité en cas d'accidents et de dommages est pleine et entière, elle découle des règles du droit commun. La juridiction compétente a devant elle deux particuliers dont les droits et les devoirs sont égaux; le cas échéant, les agents des compagnies peuvent même encourir des peines personnelles.

Avec l'exploitation par le Département, ne verrait-on pas limiter la responsabilité pécuniaire comme cela a lieu pour le service des Postes? Les fonctionnaires et agents ne jouiraient-ils pas d'immunités qui les mettraient à l'abri des poursuites?

Le voyageur qui plaidera contre le Département sera-t-il vis-à-vis de son adversaire dans les conditions d'égalité que lui assure le régime des Concessions?

CHAPITRE III

LA RÉGIE INTÉRESSÉE

Si les termes de Concession ou de Régie sont parfaitement définis et se suffisent à eux-mêmes, l'expression « Régie intéressée » au contraire est un terme très vague et qui, par lui-même, ne définit rien de précis.

Tant vaut le contrat d'affermage, tant vaut le système de la Régie intéressée. Si ce contrat est bien établi et tient compte des intérêts des deux parties contractantes sans sacrifier les uns au détriment des autres, le mode d'exploitation sera bon. Si au contraire ces conditions ne sont pas remplies, le mode d'exploitation sera mauvais.

Suivant les modalités du contrat d'affermage, le système de la Régie intéressée peut se rapprocher de la Régie directe, parfois jusqu'à s'y confondre, ou au contraire se rapprocher étrangement du régime des concessions.

Dans l'impossibilité de discuter la valeur intrinsèque d'un mode d'exploitation aussi indéterminé, nous nous contenterons d'examiner les avantages et les inconvénients présentés par le contrat d'affermage qui lie le département de la Seine à la Société des Transports en commun de la Région parisienne, contrat que nous avons brièvement analysé dans notre troisième partie.

Bien que très jeune, puisqu'elle n'a que 18 mois d'âge, la Convention d'Affermage a déjà été l'objet de nombreuses critiques.

On reproche principalement à l'heure actuelle, au système d'affermage, de constituer une sorte de régie déguisée dans laquelle le capital social est inutile et entraîne, pour le Département, une charge supplémentaire et injustifiée.

Cet argument ne nous semble pas avoir une grande valeur,

car l'utilité de la société consiste en ce que, par la formule d'affermage, celle-ci a le même intérêt que le Département à ce que l'entreprise soit prospère.

Elle agit donc par l'intermédiaire de son Conseil d'administration sur le personnel dirigeant pour réaliser le maximum de recettes, en même temps que le minimum de dépenses.

Si l'on supprimait la société, on tomberait dans la Régie directe selon la formule du décret de 1915, d'après laquelle le Conseil d'administration est un Conseil de fonctionnaires nommés par le préfet.

Il est à craindre qu'un tel conseil n'ait pas, pour résister à certaines revendications tant de la part du personnel que de certains groupements, toute l'indépendance que peut avoir un conseil nommé par une société d'actionnaires.

Il n'est pas inutile que la direction d'une entreprise de transports en commun puisse résister contre la réalisation de certaines suggestions qui ne sont pas toujours justifiées par l'intérêt général et qui peuvent être, pour cette entreprise, une charge financière assez élevée.

En ce qui concerne les charges supportées de ce fait par le Département, la critique ne paraît pas fondée.

En admettant même que le réseau des transports devienne très prospère et que les actionnaires arrivent à toucher des dividendes de 9 et même 10 p. 100, étant donné qu'à l'heure actuelle le Département est obligé d'emprunter à un taux de 8 à 9 p. 100, la charge supplémentaire qui peut résulter de la création d'une société est donc infime par rapport à l'importance de l'entreprise.

Le capital social n'étant en effet que de 60 millions, une différence de 1 p. cent entre le dividende payé aux actionnaires de la Société et le taux auquel le Département est obligé d'emprunter, ne donne qu'une charge supplémentaire de 200.000 francs, dépense relativement peu importante comparée à la dépense totale qui est de l'ordre de 300 millions par an.

Au surplus, même en se plaçant au point de vue purement financier, il n'est pas certain que ce soit une différence véritable, car on peut assurer que la formule d'affermage qui donne aux transports une excellente autonomie financière et

budgétaire, permet au Département de réaliser les emprunts nécessaires à l'amélioration du réseau, à des meilleures conditions que si ces transports étaient exploités en Régie directe.

Or, en raison de l'importance de ces emprunts, une légère diminution du taux d'intérêt produit une économie plus importante que ne peut coûter le super-dividende qui peut revenir à la société fermière.

On fait à la formule d'affermage un autre grief, à savoir que la rémunération de la Société diminue dans de notables proportions le bénéfice que le Département peut retirer de l'exploitation de ses transports ou au contraire, comme c'est le cas actuellement, augmente le déficit dans les mêmes proportions.

Pour reconnaître que ce nouveau grief n'est pas plus fondé que le précédent, il suffit de considérer ce que donne l'application de la formule de rémunération prévue à la Convention d'affermage.

En admettant que l'entreprise arrive à l'équilibre complet (y compris les charges financières), cette formule procurerait à la Société, par million de recettes, une rémunération de 24.500 francs jusqu'à 250 millions, et de 24.000 francs au-dessus, se décomposant comme suit :

Prime de gestion :

a) jusqu'à 250 millions : $\frac{0,75}{100} \times 1 \text{ million} = \dots 7.500 \text{ francs.}$

b) au-dessus : $\frac{1,00}{100} \times 1 \text{ million} = \dots \dots \dots 10.000 \text{ francs.}$

Prime d'économie :

$0,04 (R - 0,65 \times D)$ ou $0,04 (1 \text{ million} - 650.000) = 14.000 \text{ francs.}$

Sur cette rémunération représentant en moyenne environ 2,02 de recettes, indépendamment de ses dépenses propres (Conseil d'administration, Commissaires des comptes, etc.), la Société doit payer un minimum de 45 agents du personnel dirigeant.

On peut admettre que ces dépenses qui, dans toute autre formule, incomberaient au compte d'exploitation, correspondent à près de 1 p. cent des recettes.

En réalité, la rémunération de la Société jusqu'à 8 p. cent de dividende est donc approximativement de 12.000 francs par million de recettes, soit 1,02 p. cent ; et jusqu'à 10 p. cent par suite du jeu de partage des bénéfices, cette rémunération tombe à 6.000 francs, soit 0,06 p. cent, et au-delà de 10 p. cent à 3.000 francs, soit 0,03 p. cent.

Il est difficile d'envisager une formule de gestion qui coûte moins cher et nous estimons que les nombreux avantages qui résultent de l'existence d'une société fermière responsable et intéressée compensent au delà cette dépense absolument négligeable.

D'ailleurs il convient de remarquer que la Société a engagé 60 millions de capital dans l'entreprise et qu'il est certain que le Département n'aurait pas trouvé à emprunter cette somme à 6 p. cent, taux de la garantie faite à la Société. La dépense de gestion proprement dite est donc en réalité encore moindre que celle ci-dessus indiquée.

Une dernière critique faite à la formule d'affermage est que la prime de gestion serait proportionnellement trop élevée par rapport à la prime d'économie, et qu'ainsi la Société aurait avantage à développer ses services, même par des lignes déficitaires.

Cette affirmation ne nous paraît pas avoir plus de valeur que les deux précédentes et, en réalité, il est inexact de penser que la Société a intérêt à développer les services existants au delà des besoins du trafic. Etant donné le coefficient de la prime d'économie, elle a intérêt à transporter le plus de voyageurs possible, en effectuant le minimum de service. Au point de vue des lignes existantes, la formule échappe donc à toute critique.

D'autre part, en ce qui concerne les services nouveaux, il faut remarquer que c'est le Département qui en a la maîtrise absolue. La Société n'intervient qu'en donnant des avis et il est bien évident qu'elle s'efforcera toujours d'empêcher l'établissement de tout service ne correspondant pas à un besoin suffisant.

Ajoutons pour terminer que quoique, au début de ce chapitre, nous ayons montré la difficulté de discuter la valeur d'un régime aussi peu défini par lui-même que celui de l'affermage, il y a lieu pourtant de signaler un de ses prin-

cipaux avantages, à savoir qu'il se concilie avec l'existence d'une sanction particulièrement efficace en cas d'inexécution des clauses de la convention qui lie l'unité administrative et le fermier.

Nous avons, en effet, montré qu'un des principaux inconvénients présentés par le régime de la concession, était l'efficacité insuffisante des sanctions qui peuvent être prises contre le concessionnaire.

Que le concessionnaire soit bon ou mauvais, l'autorité concédante est liée à lui par un contrat de longue durée qui doit être renouvelé longtemps avant la date de son expiration, pour permettre le jeu normal de ce mode d'exploitation et la seule sanction vraiment efficace qui peut être prise contre un concessionnaire de mauvaise foi, à savoir la déchéance, est pratiquement inapplicable comme mettant l'autorité concédante dans un embarras au moins aussi grand que le concessionnaire.

Sous le régime de l'affermage, les conditions ne sont plus les mêmes. Le Département est propriétaire de tout l'actif, le fermier arrive pour ainsi dire les mains vides, puisqu'il n'apporte que le fonds de roulement. Comme nous l'avons vu, le contrat d'affermage n'est qu'un simple contrat de louage d'ouvrage et point n'est besoin de lui donner une longue durée. En fin de contrat, le fermier pourra récupérer aisément son capital qu'il retrouvera sous forme d'espèces et sous forme d'approvisionnements faciles à réaliser.

Le Département qui cherche un fermier est en somme dans une situation analogue au propriétaire à la recherche d'un bon gérant. Si cette opération est souvent difficile, elle est, à coup sûr, plus aisée que la recherche d'un concessionnaire, sorte d'associé lié à l'unité administrative par un contrat dont nous avons défini le caractère juridique et dont il est bien difficile de s'évader.

Il y a lieu encore de remarquer qu'au cas où aucun fermier sérieux ne se présenterait, le Département a toujours la ressource de recourir à l'exploitation directe au moyen de ses propres agents, sans que cette solution entraîne pour lui une lourde opération financière, comme dans le cas du concessionnaire défaillant.

La sanction prise par le Département contre le fermier

consisterait justement à ne pas renouveler la convention qui les lie et la crainte de cette sanction sera peut-être le mobile le plus puissant pour amener le fermier à exécuter ponctuellement les clauses du contrat et à assurer une bonne exploitation, pour le plus grand bien du public et des finances de l'Unité administrative.

Le contrat qui lie la S. T. C. R. P. et le département de la Seine est conclu pour une durée de 30 ans à partir du 1^{er} janvier 1921, mais il peut être résilié au gré du Département à l'expiration de chaque période sexennale, moyennant une indemnité fixée par le contrat (article 33).

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DE L'AVENIR

Il nous faut, maintenant, pour terminer cette étude, déduire une conclusion, et cette conclusion consistera à définir le régime de l'avenir.

Pour cela, en suivant le programme que nous nous sommes tracé dans l'introduction de cette quatrième partie, nous allons tenter, en interprétant judicieusement les faits, de dégager les leçons de l'expérience et nous arriverons ainsi, sans avoir besoin de faire appel à l'imagination qui ne trouve pas sa place en pareille matière, et en évitant tout parti-pris ainsi que toute idée préconçue, à discerner à quelle conclusion les faits nous conduisent, et où s'arrêtera l'évolution. Nous tenons, toutefois, à faire remarquer que nous ne faisons pas, ici, œuvre d'augures et que nous n'avons aucune certitude que les faits justifieront nos conclusions, car nous allons nous efforcer de tirer des déductions logiques, dont la réalisation suppose les hommes raisonnables, doués de passions pas assez violentes pour négliger le fruit de l'expérience, du bon sens et de la raison.

Nous avons étudié toute l'évolution qui s'est faite depuis les premières concessions de 1854, jusqu'au remaniement de 1920, mais nous avons parcouru ce chemin en étudiant surtout la suite des faits (à savoir les lois ayant régi la matière, et les principaux contrats de concession) ainsi que les discussions des assemblées municipale et départementale.

Nous ne regrettons pas notre voyage qui, nous semble-t-il, a été fécond en enseignements de toute nature. Mais il ne nous a pas permis de lier suffisamment entre elles les diverses étapes que nous avons rencontrées. Nous n'avons pas discerné avec certitude le fil d'Ariane qui nous permette

de nous reconnaître dans les dédales du passé et de nous aventurer bravement dans l'inconnu de l'avenir.

Ainsi, l'histoire des faits ne nous a pas conduits tout à fait au but. Nous voulons éviter d'avoir recours à une doctrine individualiste ou socialiste. (Nous avons promis d'être impartiaux.) Il ne reste plus que l'étude de la jurisprudence pour tenter d'atteindre ce but.

Dans cette question de l'exploitation des services publics de transports en commun par concession, nous retrouvons la double notion qui plane sur tout le droit administratif français : la notion de puissance publique de l'autorité concédante s'opposant à la notion de patrimonialité.

La notion de puissance publique se réfère à l'idée que l'unité administrative doit assurer le fonctionnement du service public dans les meilleures conditions et dans l'intérêt seul des administrés, se réservant les droits inaliénables de la puissance publique, quant à la nature et à l'importance du service à assurer.

La notion de patrimonialité se réfère, par contre, à l'idée du contrat qui lie l'unité administrative, personne morale, et le concessionnaire.

Ce contrat synallagmatique doit être exécuté de bonne foi de part et d'autre, en se rapportant aux clauses et conditions du cahier des charges.

Les deux contractants doivent être placés à peu près sur le pied d'égalité, comme deux contractants ordinaires du droit privé.

A cette notion se rapporte, également, l'idée d'une exploitation industrielle, exploitation de droit privé peut-on dire, faite en vue de réaliser des bénéfices comme compensation aux services rendus.

Nous allons voir que de ces deux notions opposées dans leurs conséquences, la notion de patrimonialité a été prépondérante dans le début, pour décroître par la suite, tandis qu'au contraire, la notion de puissance publique, bien timidement exposée d'abord, finissait par prendre une importance marquée.

Dans sa conception juridique primitive, le caractère essentiel du contrat de concession est d'être un contrat commutatif, c'est-à-dire un contrat comprenant une équivalence

aussi exacte que possible entre les charges et les avantages attachés à la concession.

Il s'agit, toutefois, avant tout, il ne faut pas le perdre de vue, d'assurer un service public dont le fonctionnement régulier est indispensable à la vie sociale, et il n'en est ainsi, qu'autant que le concessionnaire trouve dans le contrat de concession, non seulement une contre-partie des charges, mais aussi la rémunération équitable de son travail.

S'il en était autrement, si les dépenses correspondant normalement aux charges dépassaient les recettes provenant du produit normal de l'exploitation, ce serait la ruine ou la défaillance certaine du concessionnaire, et, par suite, l'arrêt du service public.

Il faut cependant reconnaître que dans l'application, cet équilibre financier, principe essentiel du contrat de concession, n'a pas toujours été réalisé.

D'une part, il n'est pas possible, puisqu'il s'agit dans la plupart des cas de lignes non encore exploitées, de déterminer à l'avance, d'une façon suffisamment précise, le rendement futur de l'exploitation.

Quel que soit donc le soin apporté par les deux parties contractantes en vue de la réalisation de l'équilibre recherché, un contrat de concession de lignes de transports en commun comporte, inévitablement, de sérieux aléas.

D'autre part, l'autorité concédante, dans le but de favoriser d'avantage les usagers de la ligne, et peut-être aussi dans la crainte de laisser au concessionnaire un bénéfice trop important, a trop tendance à augmenter exagérément les charges du concessionnaire, en lui imposant des services insuffisamment justifiés et à diminuer ses avantages en fixant à un chiffre trop bas les taxes à percevoir sur les usagers.

Nous devons d'ailleurs ajouter que trop souvent aussi, les concessionnaires, dans leur désir d'obtenir la concession, acceptent, sans examen sérieux, les conditions qui leur sont ainsi imposées. En sorte que le contrat de concession ne présente pas toujours, dans la pratique, l'équivalence entre les charges et les avantages que comporte le caractère commutatif qu'il a théoriquement.

Ce n'est pas tout.

Lorsque les deux parties contractantes, autorité concédante et concessionnaire, ont apposé leur signature au bas du contrat de concession, ce contrat est parfait.

Si, pour l'une des causes énumérées ci-dessus, l'équilibre financier de l'entreprise n'a pas, en fait, été réalisé, le contrat n'en doit pas moins être exécuté par le concessionnaire, même s'il doit en résulter pour lui une perte certaine.

Tant pis pour lui s'il s'est trompé dans son appréciation. Il subit les conséquences de l'aléa qu'il a accepté de courir en acceptant, en toute liberté, les clauses et conditions du cahier des charges annexé au contrat de concession et qui constitue désormais la charte des parties.

Par contre l'autorité concédante ne peut, de son côté, imposer au concessionnaire, au cours de la concession, des charges supérieures à celles qui sont prévues au cahier des charges, même si ces charges supplémentaires et extra-contractuelles correspondaient à des augmentations de service justifiées par l'intérêt général.

Le régime de la concession est ainsi fixé « ne varietur ».

Et l'on arrive ainsi à cette constatation anti-juridique que le contrat de concession est à la fois commutatif et aléatoire.

Il présente, en fait, un caractère hybride, commutatif dans sa conception et aléatoire dans son application.

C'est en réalité un « monstre » juridique, et, comme tel, il ne pouvait être viable, tel qu'il était interprété dans les débuts de la jurisprudence.

Les événements l'ont d'ailleurs bien prouvé. La situation inextricable dans laquelle se sont trouvées la plupart des entreprises de tramways, ainsi concédées inconsidérément, doit être attribuée, pour la plus grande partie, aux défectuosités du régime de la concession.

Mais ce n'est là qu'un côté de la question, celui de l'équilibre financier de l'entreprise.

Le contrat de concession selon la jurisprudence primitive présente encore de plus graves inconvénients en ce qui concerne l'intérêt général.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut, il est matériellement impossible de prévoir, au moment de la passation du contrat, le développement du trafic, les besoins

exacts du public, alors surtout que la concession porte généralement sur une longue suite d'années.

L'autorité concédante se retire ainsi le droit d'intervenir dans l'avenir, même dans le cas où il serait constaté que les services prévus par le cahier des charges ne correspondent plus aux besoins réels du public.

L'autorité concédante ne peut, par exemple, imposer au concessionnaire sur une ligne concédée, un nombre de départs supérieur au minimum fixé sur le cahier des charges, minimum contractuel qui ne peut être modifié que par l'accord réciproque des parties.

Chaque fois que les pouvoirs publics ont pris une décision dont l'effet était d'entraîner, pour le concessionnaire, une charge non prévue au contrat de concession, cette décision, chaque fois qu'elle a été déférée aux tribunaux compétents, a été frappée de nullité par le Conseil d'État dont la jurisprudence était alors constante en la matière.

Cette situation anormale ne pouvait évidemment pas durer et nous allons voir peu à peu la jurisprudence se modifier.

Déjà l'autorité concédante, pour assurer la continuation du service public compromise, sur certaines lignes, par suite des difficultés financières dans lesquelles se débattaient les concessionnaires, avait accordé des relèvements de tarifs afin de leur permettre de trouver des ressources nouvelles.

Première atteinte portée au principe du contrat de concession, ce relèvement n'étant justifié par aucun événement exceptionnel ayant bouleversé l'économie du contrat, telle que cette économie avait été prévue au moment de sa passation.

Nous entendons bien qu'il s'agit, en l'espèce, d'une modification librement consentie par l'autorité concédante et non d'une décision de justice.

Mais cette novation n'en est que plus significative, parce qu'émanant de l'autorité concédante elle-même sous la pression de la nécessité d'assurer le service public.

Quelques années plus tard, il ne s'agit plus de venir en aide à des concessionnaires défaillants, en leur attribuant des avantages nouveaux non prévus au cahier des charges.

Il faut réaliser des augmentations de services justifiées par

les besoins du trafic mais non prévues au cahier des charges et que le concessionnaire se refuse à effectuer.

Le Conseil d'État a alors le mérite de reconnaître que sa jurisprudence est surannée et il n'hésite pas à opérer un revirement complet.

Par un arrêt du 11 mars 1910, rendu par le Conseil d'État dans l'affaire dite « de Marseille », la Compagnie générale française de Tramways se voit imposer sur une ligne un nombre de départs supérieur à celui prévu à son cahier des charges.

« Considérant, dit l'arrêt, que l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône a été pris dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 33 du règlement d'administration publique du 6 août 1884, pris en exécution des lois du 11 juin 1880 (art. 38) et du 15 juillet 1845 (art. 21), lesquelles impliquent, pour l'administration, le droit, non seulement d'approuver les horaires des trains au point de vue de la sécurité et de la commodité de la circulation, mais encore de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt public, la marche normale du service.

« Qu'ainsi, la circonstance que le Préfet aurait, comme le soutient la compagnie des tramways, imposé à cette dernière un service différent de celui qui avait été prévu par les parties contractantes, ne serait pas de nature à entraîner à elle seule, dans l'espèce, l'annulation de l'arrêté préfectoral du 23 juin 1903 ; que c'est, par suite, à tort que le Conseil de préfecture a, par l'arrêté attaqué, prononcé cette annulation ; qu'il appartiendrait seulement à la Compagnie, si elle s'y croyait fondée, de présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice qu'elle établirait lui avoir été causé par une aggravation ainsi apportée aux charges de l'exploitation... »

Cet arrêt a été rendu sur conclusions conformes de M. BLUM, commissaire du gouvernement, conclusions particulièrement intéressantes en ce qu'elles définissent la transformation que doit subir le contrat de concession, tel qu'il était primitivement envisagé, pour s'adapter aux circonstances nouvelles. Nous résumons, ici, les conclusions.

Il est assurément dans la nature d'une concession de tramways, et il est dans l'essence même de tout contrat de

concession, de rechercher et de réaliser, dans la mesure du possible, un équilibre entre les avantages qui sont accordés au concessionnaire et les charges qui lui sont imposées.

Les avantages consentis au concessionnaire et les charges qui lui sont imposées doivent se balancer de façon à former la contre-partie des bénéfices probables et des pertes prévues. Dans tout contrat de concession est aussi impliqué comme un calcul d'équivalence honnête entre ce qui est accordé au concessionnaire et ce qui est exigé de lui. Et ce calcul d'équivalence est essentiel au contrat, bien qu'il soit étranger à sa constitution juridique et qu'il n'en modifie pas la nature, par la raison qu'il est la base, le fondement même de l'accord du consentement.

D'autre part, il est évident que les besoins auxquels un service public de cette nature doit satisfaire, n'ont pas de caractère invariable. Ces contrats de concession sont conclus pour des périodes de temps forcément étendues, puisque le concessionnaire doit, en général, pouvoir amortir, pendant cette période, ses dépenses de premier établissement. Si judicieuses qu'aient été les prévisions premières du contrat, elles peuvent être, elles sont presque toujours démasquées ou surprises par les faits qui se produiront au cours de cette longue suite d'années. Et comme l'obligation primordiale du concessionnaire est, avant tout, d'assurer au service concédé une exécution suffisante, il s'ensuit que les charges initiales du concessionnaire pourront s'accroître avec les besoins du service.

Cette extension des charges du concessionnaire au délai du forfait contractuel peut être prévue par le contrat lui-même.

Elle peut, et c'est une première hypothèse, être posée comme un aléa que le concessionnaire aura dû envisager, dont il aura dû faire entrer dans ses calculs avant de conclure la probabilité, l'imminence, l'importance, et qui ne comprendra pour lui aucune rémunération supplémentaire.

Ou bien, et c'est la seconde hypothèse, la sujétion nouvelle qu'imposera le développement du service, quoi que prévue par le contrat, n'est pas rémunérée d'avance par lui. Et dans ce cas, l'aggravation des charges initiales ouvrira, au profit du concessionnaire, dans des conditions

variables suivant chaque espèce, un droit à indemnité, ou bien plus exactement le droit de réclamer un supplément de rémunération.

Ainsi, le contrat lui-même peut prévoir que les besoins du service public excéderont un jour les bases de l'accord financier, de l'équivalence financière et commerciale qui l'a consacré. Mais si le contrat ne le prévoit pas, il faudra bien que l'intervention de l'Etat vienne suppléer à ce silence. L'Etat ne peut se désintéresser du service public de transports une fois concédé. Il est concédé, sans doute, mais il n'en demeure pas moins un service public. La concession représente une délégation, c'est-à-dire qu'elle constitue un mode de gestion indirecte. Elle n'équivaut pas à un abandon, à un délaissement. L'Etat reste garant de l'exécution du service vis-à-vis de l'universalité des citoyens. Il reste responsable de la sécurité publique qu'une exécution inhabile du service peut compromettre. Il reste responsable de l'ordre public qu'une exécution incomplète ou maladroite peut troubler.

L'Etat interviendra donc nécessairement pour imposer, le cas échéant, au concessionnaire, une prestation supérieure à celle qui était prévue strictement pour forcer l'un des termes de cette équation financière qu'est en un sens toute concession, en usant non pas des pouvoirs que lui confère la convention; mais du pouvoir qui lui appartient en temps que puissance publique.

Et quand il s'agit de services publics des transports, ce pouvoir n'est pas seulement le commandement vague général, indéterminé, variable suivant les cas et les nécessités, qu'on appelle le pouvoir de police. C'est bien un droit de réglementation très précis, très défini, qui est conféré par des textes et repose sur des textes.

En somme les prévisions et les précisions du contrat de concession ne comportent pas une renonciation implicite de l'Etat à son droit de réglementation.

Aucune des données qui entrent dans l'aménagement de la convention ne peut être considérée comme un abandon présumé de ce droit qui est extérieur et supérieur au contrat. Ainsi la matière est réglementaire, non pas contractuelle, et la fixation d'un minimum ne peut être considérée comme une renonciation contractuelle à ce droit réglementaire. Il

servira, le cas échéant, de base au calcul de l'indemnité à laquelle le concessionnaire aura droit si le dépassement n'est pas prévu et rémunéré d'avance par son contrat.

Comme nous l'avons annoncé, nous voyons ainsi le revirement opéré en 1910 dans la jurisprudence du Conseil d'État et nous voyons la notion contractuelle perdre de son influence dominée peu à peu par la notion réglementaire.

Dans un autre ordre d'idées, dès avant la guerre, le Conseil d'État avait également modifié sa jurisprudence en la matière par l'application de la théorie dite de « l'imprévision ».

Il nous suffira de rappeler que des marchés de travaux publics, cette notion est passée dans le domaine des concessions de services publics.

Certains faits constituant non pas un obstacle, mais simplement une difficulté plus grande d'exécution, ont été regardés par le Conseil d'État comme des cas de force majeure, dès lors qu'ils n'avaient pu tomber sous les prévisions des contractants. C'est ce qui a été jugé par un arrêt du Conseil d'État en date du 8 novembre 1911 à l'égard d'une concession de transports. Une réduction de transports, dans des proportions hors de toutes les prévisions raisonnables, a été regardée comme suffisante pour ouvrir le droit à indemnité au profit de l'entrepreneur.

Ainsi la théorie de l'imprévision était déjà consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État avant la guerre de 1914 et déjà elle s'écartait de la théorie civiliste de la force majeure en deux points essentiels : d'une part, quant à ses éléments constitutifs, puisque tout en impliquant l'imprévision elle ne nécessite pas comme elle l'existence de l'obstacle insurmontable à l'exécution, mais se contente de la difficulté plus grande d'exécution de l'obligation : puis aussi d'autre part, quant à ses effets, puisque au lieu de se borner à la résiliation sans indemnité, la force majeure avait au contraire pour effet le maintien du marché avec une indemnité au profit du contractant. Ce n'est qu'au cours de la guerre de 1914 que cette théorie de l'imprévision a acquis toute son ampleur.

C'est l'arrêt du 30 mars 1916 (affaire du gaz de Bordeaux) qui a inauguré la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État.

La pensée maîtresse du Conseil d'État en adoptant cette

nouvelle jurisprudence apparaît dans un considérant de l'arrêt du gaz de Bordeaux d'après lequel il faut rechercher, pour mettre fin à des difficultés temporaires, une solution qui tienne compte de l'intérêt général, lequel exige la continuation du service par la Compagnie dans des conditions spéciales qui ne permettent pas au contrat de recevoir son application normale. La tentative de conciliation opérée par le Conseil d'État peut se justifier à l'aide de considérations de fait et de droit.

Tout d'abord, en fait : en prononçant la résiliation du contrat de concession par la déchéance du concessionnaire pour manquement à ses obligations, on aboutirait à la ruine d'entreprises fondées grâce à des capitaux privés fournis par l'épargne française et par suite à la perte de ces capitaux, puis aussi à l'arrêt au moins momentané du service public, et ces deux résultats sans aucun profit.

A la suite de la déchéance du concessionnaire, la situation de l'autorité concédante ne serait pas améliorée. Ou bien le Département devrait recourir à l'exploitation directe ou bien s'adresser à un nouveau concessionnaire, à supposer qu'il en trouvât. Et alors, pour profiter du service public, la collectivité devra finalement supporter elle-même les conséquences onéreuses créées par les nouvelles conditions économiques.

Au lieu de cette solution brutale, il est préférable de maintenir le contrat primitif de concession tout en le révisant.

En droit, il existe de grandes différences entre les contrats des particuliers et les marchés administratifs. Tandis que dans les premiers on ne rencontre que deux intérêts antagonistes qui s'opposent l'un à l'autre et qui sont égaux en importance et en valeur, dans les marchés administratifs le point de vue à envisager est tout autre. Au-dessus de l'intérêt du concédant et du concessionnaire, il en est un autre : l'intérêt du service public et du public pour lequel le service a été pressenti. Aussi bien les rapports entre concédants et concessionnaires, loin d'être antagonistes, sont-ils bien plutôt des rapports de collaborateurs et d'associés. Normalement c'est l'Unité administrative qui devrait assumer la charge du service public. Si elle s'en décharge sur un concessionnaire, c'est qu'elle pense y trouver un avantage, mais il n'est pas admissible, comme nous l'avons déjà dit, qu'elle puisse aller

jusqu'à se désintéresser absolument du service public concédé.

De sorte que si pour assurer le service le concessionnaire a éprouvé une difficulté extrême, étrangère à sa volonté, il est juste que l'autorité concédante vienne à son secours.

Ainsi le Conseil d'État au contentieux a fait acte de haute administration bien plus qu'acte de juridiction en instituant cette nouvelle jurisprudence.

Avec la théorie de l'imprévision entendue comme le fait le Conseil d'État, le contrat de concession d'un service public se trouve en réalité très profondément transformé et rapproché du régime de la Régie intéressée. Or, ce régime était jusqu'ici très différent de celui de la concession. Dans ce dernier en effet et d'après l'intention commune des parties contractantes, les risques et les aléas de l'exploitation de l'entreprise devaient rester exclusivement à la charge du concessionnaire. Avec la théorie de l'imprévision, ces aléas et ces risques deviennent pour ainsi dire nuls pour le concessionnaire et ils demeurent à la charge exclusive de l'unité administrative, c'est-à-dire de la collectivité, comme dans la Régie intéressée.

Nous comprenons ainsi l'état d'esprit des assemblées municipale et départementale en 1920. Elles se trouvaient en face du régime de la concession tellement modifié par la jurisprudence qu'il offrait tous les caractères de la Régie intéressée, que le décret de 1915 venait de faire passer dans le domaine de la réalité, sans toutefois posséder les avantages qui, aux yeux des membres de ces assemblées, paraissaient les plus importants, à savoir : la maîtrise absolue des lignes, du trafic et des tarifs. Nous comprenons maintenant comment la majorité se fait si facilement pour l'adoption de ce nouveau régime, ce qui nous avait un peu échappé lors de l'étude de la réorganisation de 1920.

Nous voyons ainsi, sous le régime des contrats de concession, la notion de puissance publique se développer peu à peu au détriment de la notion de patrimonialité, que ce développement soit favorable à l'unité administrative représentant les intérêts généraux en lui permettant d'augmenter les charges du concessionnaire, ou qu'il soit favorable au concessionnaire en cas d'application de la théorie de l'impré-

vision, en permettant de faire supporter par la collectivité des charges qui, sans cela, retomberaient sur le concessionnaire.

C'est à cette disparition de l'idée de patrimonialité et à l'inégalité trop flagrante entre les contractants qu'il faut attribuer l'abandon du régime des concessions, faute de concessionnaire.

Ajoutons toutefois qu'une autre cause de désuétude a été l'instabilité de la situation économique créée par la guerre, qui rendit le fonctionnement de ce système presque impossible, comme nous l'avons déjà montré.

Le contrat de concession disparu, la victoire remportée par la notion de puissance publique, quoique très importante, ne fut pas complète : la notion contractuelle ne disparut pas entièrement ; au contrat de concession fut substitué le contrat de régie intéressée. Nous avons montré la différence et comment ce dernier contrat se concilie mieux que le premier avec l'idée de puissance publique, puisque le Département reste le maître de ses lignes, de son trafic et de ses tarifs, mais il était intéressant de signaler encore cette atteinte à la souveraineté absolue de l'Unité Administrative, qui a encore à compter avec son fermier qui doit toujours être consulté et au « veto » duquel il sera bien difficile de passer outre.

Les choses en sont là, mais on pourrait être tenté, par une déduction trop simpliste des faits passés, de prévoir l'avenir : le mouvement commencé ne va-t-il pas se développer, la notion de puissance publique continuant à dominer la notion de patrimonialité, ne fera-t-elle pas entièrement disparaître celle-ci, amenant la disparition de tout contrat, en même temps que l'abandon de toute idée d'exploitation industrielle, pour arriver à la Régie directe et à une exploitation faite en faveur exclusive des administrés ? Le régime actuel de la régie intéressée apparaîtrait justement comme une étape excellente et indispensable dans cette transformation. Elle permet à la collectivité, en l'espèce l'Administration, de faire son apprentissage, car en exerçant au cours de la Régie intéressée son pouvoir de contrôle, elle se met au courant des questions de transport qui lui étaient jusqu'à présent totalement étrangères et elle se trouvera apte à prendre en main la direction de toute l'entreprise le jour où la Régie directe

serait appliquée. En suivant ce raisonnement, il semble que le régime de l'avenir doive être le régime de la Régie directe.

Nous ne partageons pas cette manière de voir et nous nous méfions de cette nouvelle expression de la théorie du mouvement social qui a réservé de si cruelles désillusions aux disciples de Karl Marx.

La Régie directe, en effet, comme toute application de la théorie socialiste, idéale dans sa conception, se heurte dans l'application à des difficultés très grandes. Il nous suffira de rappeler les inconvénients relevés contre ce mode d'exploitation dans le chapitre II de cette IV^e partie. Nous estimons (si toutefois le but que l'on se propose d'atteindre est une exploitation qui, tout en répondant aux besoins de la collectivité, ne soit pas déficitaire) que ces difficultés sont insurmontables tant que durera notre régime électif actuel. Or, son remplacement par le règne « du bon tyran » est une solution plus utopique encore !

Ainsi, à notre avis, le régime de l'avenir sera tout simplement le régime du présent ; l'évolution est terminée ou plus exactement se termine avec l'adoption de la Régie intéressée qui ne nécessite plus qu'une légère mise au point du contrat d'affermage pour tenir compte des leçons de l'expérience.

En effet, ce régime remédie pour la plus grande part aux inconvénients que nous avons trouvés à la Régie directe.

Au point de vue de l'établissement des lignes, le fermier est appelé à donner son avis et cet avis, émanant d'un homme très compétent, sera excellent, à l'abri de toute partialité et de toute question électorale, car la ligne une fois construite, ce sera lui qui l'exploitera et il verra sa rémunération augmenter ou diminuer suivant que la ligne sera bonne ou mauvaise. La question présente pour lui un tel intérêt qu'il fera étudier soigneusement la ligne projetée par ses Services d'étude, et si le résultat s'annonce déficitaire, sans espoir d'amélioration, il usera de toute son influence pour faire rejeter le projet et il présentera des arguments tels que le Conseil général, gérant des finances départementales, hésitera à passer outre à cet avis et le projet sera rejeté.

Au point de vue de l'exploitation rien n'empêchera le fermier de lui donner la souplesse nécessaire pour adapter cette dernière aux conditions toujours changeantes du trafic.

Comme précédemment, il s'élèvera contre toute exploitation excessive qu'on voudrait lui imposer.

Il aura au point de vue du recrutement de son personnel toute latitude et choisira ses agents à l'abri de toute influence politique.

Il traitera d'égal à égal avec la clientèle et ne craindra pas de se compromettre en allant la solliciter.

Il exploitera avec sagesse et prévoyance, les bénéfices réalisés par le Département se traduisant pour lui par une rémunération intéressante; il y apportera un esprit industriel et commercial par son vif désir de voir croître cette rémunération.

Et si une modification devait être apportée au contrat d'affermage qui régit actuellement les rapports entre le département de la Seine et la Société fermière, ce serait dans le sens d'une plus grande liberté laissée à cette dernière, de manière à ce que les avantages ci-dessus énumérés de l'Affermage sur la Régie directe soient plus sensibles encore.

En résumé, à notre avis, la solution de la régie intéressée est la meilleure, parce que :

1° elle assure l'exploitation du réseau de transports en commun de la région parisienne dans l'intérêt seul des administrés, car l'établissement des lignes nouvelles et l'exploitation des lignes existantes sont entièrement entre les mains des mandataires légaux des populations desservies;

2° elle assure à l'exploitation un caractère industriel et commercial en palliant les inconvénients que nous avons trouvés à toute tentative de socialisation sous l'empire de notre régime électif actuel.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir découvert la solution définitive, mais nous estimons que dans l'état actuel des relations sociales, la Régie intéressée ou affermage est le mode d'exploitation qui concilie le mieux les divers intérêts en présence.

TABLE

PREMIÈRE PARTIE

Définitions.

INTRODUCTION	7
Chapitre I. — La Concession	9
— II. — La Régie Directe	12
— III. — La Régie Intéressée.	18
— IV. — Les Omnibus	23

DEUXIÈME PARTIE

La situation en 1910.

LE RÉGIME DES CONCESSIONS

Chapitre I. — Un peu d'histoire.	29
— II. — La Crise.	37
— III. — Le Remède.	39
— IV. — Les Omnibus.	47

TROISIÈME PARTIE

La situation en 1920.

LA RÉGIE INTÉRESSÉE

Chapitre I. — Les conséquences économiques de la guerre, la crise.	53
— II. — Le Palliatif	58
— III. — Le Remède.	63
— IV. — Les Résultats de l'Affermage.	75

QUATRIÈME PARTIE

**Appréciation critique des trois modes d'exploitation
et régime de l'avenir.**

INTRODUCTION	77
Chapitre I. — La Concession	78
— II. — La Régie directe	81
— III. — La Régie intéressée.	89
— IV. — Le Régime de l'avenir	95

<i>Vu :</i>	<i>Vu et permis d'imprimer :</i>	<i>Lu et approuvé :</i>
<i>L'assesseur du Doyen,</i>	<i>Le Recteur,</i>	<i>Le Président,</i>
<i>Signé : illisible.</i>	<i>Signé : illisible.</i>	RENÉ JACQUELIN.

